

SKRIPSI

**ANALISIS PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI
NOMOR: 31/PUU-XI/2013 TENTANG SIFAT FINAL DAN
MENGIKAT PUTUSAN DEWAN KEHORMATAN
PENYELENGGARA PEMILU (DKPP)**



**OLEH:
REZKY PRATIWI
B 111 11 372**

**BAGIAN HUKUM TATA NEGARA
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2016**

**ANALISIS PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI
NOMOR: 31/PUU-XI/2013 TENTANG SIFAT FINAL DAN
MENGIKAT PUTUSAN DEWAN KEHORMATAN
PENYELENGGARA PEMILU (DKPP)**

SKRIPSI

Diajukan Sebagai Tugas Akhir Dalam Rangka Penyelesaian Studi Sarjana
Bagian Hukum Tata Negara
Program Studi Ilmu Hukum

disusun dan diajukan oleh

**REZKY PRATIWI
B 111 11 372**

Pada

**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSTAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2016**

PENGESAHAN SKRIPSI

ANALISIS PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR: 31/PUU-XI/2013 TENTANG SIFAT FINAL DAN MENGIKAT PUTUSAN DEWAN KEHORMATAN PENYELENGGARA PEMILU (DKPP)

disusun dan diajukan oleh

**REZKY PRATIWI
B 111 11 372**

Telah Dipertahankan di Hadapan Panitia Ujian Skripsi yang Dibentuk
dalam Rangka Penyelesaian Studi Program Sarjana
Bagian Hukum Tata Negara Program Studi Ilmu Hukum
Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin
Pada Hari Senin, 25 April 2016
Dan Dinyatakan Diterima

Panitia Ujian

Ketua

Sekretaris

Dr. Anshori Ilyas, S.H., M.H.
NIP. 19560607 198503 1 001

Dr. Zulkifli Aspan, S.H., M.H.
NIP. 19680711 200312 1 004

**An. Dekan
Wakil Dekan Bidang Akademik,**

Prof. Dr. Ahmadi Miru, S.H., M.H.
NIP. 19610607 198601 1 003

PERSETUJUAN PEMBIMBING

Diterangkan bahwa skripsi mahasiswa:

Nama : Rezky Pratiwi

NIM : B 111 11 372

Bagian : Hukum Tata Negara

Judul : Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 31/PUU-
XI/2013 Tentang Sifat Final dan Mengikat Putusan Dewan
Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP)

Telah diperiksa dan disetujui untuk diajukan pada seminar skripsi.

Makassar, Januari 2016

Pembimbing I,



Dr. Anshori Ilyas, S.H., M.H.
NIP. 19560607 198503 1 001

Pembimbing II,



Dr. Zulkifli Aspan, S.H., M.H.
NIP. 19680711 200312 1 004

PERSETUJUAN MENEMPUPH UJIAN SKRIPSI

Diterangkan bahwa skripsi mahasiswa :

Nama : **REZKY PRATIWI**

No. Pokok : B111 11 372

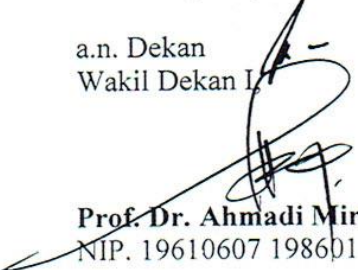
B a g i a n : Hukum Tata Negara

Judul Skripsi : Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor
:31/PUU-XI/2013 Tentang Sifat Final dan Mengikat
Putusan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu
(DKPP)

Memenuhi syarat untuk diajukan dalam ujian skripsi sebagai ujian akhir program studi.

Makassar, April 2016

a.n. Dekan
Wakil Dekan I.


Prof. Dr. Ahmadi Miru, S.H., M.H.
NIP. 19610607 198601 1 003

ABSTRAK

REZKY PRATIWI, B 111 11 372, *Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 31/PUU-XI/2013 Tentang Sifat Final dan Mengikat Putusan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP)*. (Dibimbing oleh Dr. Anshori Ilyas, S.H., M.H., selaku Pembimbing I dan Dr. Zulkifli Aspan, S.H., M.H., selaku Pembimbing II).

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui pertimbangan Hakim Mahkamah Konstitusi dalam memutus perkara nomor: 31/PUU-XI/2013 Tentang Sifat Final dan Mengikat Putusan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP)., serta bagaimanakah akibat hukum yang ditimbulkan oleh putusan Mahkamah Konstitusi tersebut.

Tipe penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif, dengan teknik pengumpulan data yang bertumpu pada studi kepustakaan (*library research*). Sumber hukum dilengkapi dengan bahan hukum primer dari hasil analisis UUD 1945, berbagai peraturan perundang-undangan, putusan, dan bahan hukum sekunder dari referensi-referensi (buku, kamus hukum, jurnal ilmiah, dan laporan), dan diolah dengan metode analisis deskriptif kualitatif.

Hasil penelitian menunjukkan: bahwa pertimbangan Hakim Mahkamah Kontitusi dalam memutus perkara nomor: 31/PUU-XI/2013 terkait sifat final dan mengikat putusan DKPP, yaitu : *Pertama*, putusan final dan mengikat DKPP tidak dapat disamakan dengan putusan final dan mengikat dari lembaga peradilan pada umumnya. *Kedua*, Sifat final dan mengikat dari putusan DKPP haruslah dimaknai final dan mengikat bagi Presiden, KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, maupun Bawaslu dalam melaksanakan putusan DKPP. Keputusan Presiden, KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, maupun Bawaslu adalah merupakan keputusan pejabat TUN yang bersifat konkrit, individual, dan final yang dapat menjadi objek gugatan di peradilan TUN. Adapun akibat hukum dari Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 31/PUU-XI/2013 tersebut, yaitu: *pertama*, memperjelas kewenangan DKPP dan PTUN yang sebelumnya saling bersinggungan dengan meluruskan makna putusan DKPP bahwa final dan mengikat putusan DKPP hanya berlaku pada pelaksana putusan, serta menegaskan bahwa PTUN berwenang memeriksa keputusan tata usaha negara yang didasarkan pada putusan DKPP. *Kedua*, keputusan administrasi yang didasarkan pada putusan DKPP dapat menjadi objek gugatan di Pengadilan Tata Usaha Negara.

Kata Kunci: *Putusan Final dan Mengikat, DKPP, Mahkamah Konstitusi.*

KATA PENGANTAR

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

Assalamu Alaikum Wr. Wb.

Alhamdulillah, puji dan syukur penulis panjatkan atas kehadiran Allah SWT atas segala limpahan rahmat dan ridho-Nya, sehingga penulis dapat merampungkan penyusunan karya tulis ilmiah ini. Tak lupa pula penulis menghaturkan shalawat serta salam kepada junjungan Rasulullah SAW, utusan dan rahmat bagi semesta alam. Penelitian skripsi ini berjudul *“Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 31/PUU-XI/2013 Tentang Sifat Final dan Mengikat Putusan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP)”*.

Pertama-tama, penulis menyampaikan rasa terima kasih yang terdalam dan tak terhingga kepada kedua orangtua penulis yang telah banyak berkorban dan bersabar, Ayahanda Laode Sanda Arihi dan Ibunda Sugiaty Duni atas segala kasih sayang yang tercurah kepada penulis selama ini serta doa dan dukungannya yang tiada henti, sehingga mengantarkan penulis kepada saat-saat yang membahagiakan dan membanggakan ini. Begitu juga kepada kedua saudara penulis, Muhammad Chalik Marwadi dan Diah Astini Paramita atas dukungannya, yang secara tidak langsung telah memotivasi penulis hingga dapat sampai pada saat ini. Terima kasih atas semuanya dan semoga Allah SWT senantiasa menjaga dan melindungi mereka.

Penyusunan skripsi ini dapat terselesaikan berkat dorongan semangat, tenaga, pikiran serta bimbingan dari berbagai pihak yang penulis hargai dan syukuri. Sebagai bagian dari ungkapan syukur, pada kesempatan ini penulis menyampaikan rasa terima kasih serta penghargaan yang setinggi-tingginya kepada:

1. Dr. Anshori Ilyas, S.H., M.H., selaku Pembimbing I dan Dr. Zulkifli Aspan, S.H., M.H., selaku Pembimbing II. Sebab, di tengah kesibukan dan aktivitasnya, beliau tak bosan-bosannya menyempatkan waktu, tenaga serta pikirannya membimbing penulis hingga penyusunan skripsi ini dapat terselesaikan.
2. Prof. Dr. Achmad Ruslan, S.H., M.H., Zulfan Hakim, S.H., M.H., dan Naswar Bohari S.H., M.H., selaku Penguji, atas kesediannya menjadi penguji bagi penulis, serta segala masukan dan sarannya dalam penyusunan skripsi ini.
3. Prof. Dr. Dwia Aries Tina Pulubuhu, M.A., selaku Rektor Universitas Hasanuddin, beserta jajarannya.
4. Prof. Farida Patittingi, S.H., M.Hum., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, beserta jajarannya.
5. Ketua dan Sekretaris Bagian Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, beserta jajarannya, dan segenap dosen Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.

6. Seluruh Staf Akademik dan Pegawai Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang telah banyak membimbing dan membantu penulis selama berada di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.
7. Keluarga kecil penulis di Lembaga Pers Mahasiswa Hukum Universitas Hasanuddin (LPMH-UH), “rumah belajar” yang berperan penting terhadap apa yang telah penulis raih hingga saat ini. Terkhusus pada saudara seperjuangan penulis, Ainil Ma’sura, S.H., Icha Satriani, S.H., dan Ramli, yang senantiasa saling menyemangati ketika masih aktif sebagai pengurus LPMH-UH.
8. Kanda-kanda dan kawan-kawan yang berproses bersama di Perbakin Unhas, rumah dimana penulis digembleng untuk menjadi pribadi yang kuat dan mandiri *‘apapun tantangannya!’*. Terkhusus saudara se-diksar penulis, Diksar XXI, yang bersama mengecap pahit manis saat berproses di Perbakin Unhas.
9. Kanda-kanda dan kawan-kawan pejuang keadilan di Lembaga Bantuan Hukum (LBH) Makassar, Terima kasih telah memberikan ruang yang besar serta ilmu untuk penulis semakin berkembang di lembaga yang begitu luar biasa ini, juga atas pengertiannya ketika penulis harus memfokuskan diri dalam penyusunan skripsi.
10. Kanda Abdul Azis Dumpa, S.H., selaku *partner* diskusi yang tak bosan-bosannya meladeni keingintahuan penulis dalam bertukar pikiran. Kanda Ahsan Yunus, S.H., M.H., Wiwin Suwandi, S.H., M.H.,

atas banyaknya masukan yang diberikan khususnya selama penyusunan skripsi ini. Serta Kanda Onna Bustang, S.H., M.H., terima kasih atas masukan dan bantuan referensinya.

11. Kepada semua pihak yang tak dapat penulis tuliskan satu per satu.

Terima kasih atas segala bantuan dan sumbangsihnya, baik moril maupun materil dalam penyusunan skripsi ini.

Dengan segala keterbatasan, penulis tak dapat memberikan yang setimpal atau membalasnya dengan apa-apa kecuali memohon, semoga Allah SWT senantiasa membalas pengorbanan tulus yang telah diberikan dengan segala limpahan rahmat dan hidayah-Nya.

Penulis menyadari, skripsi ini tentunya masih jauh dari kesempurnaan. Untuk itu, mungkin akan ditemui beberapa kekurangan dalam penyusunan skripsi ini. Olehnya itu, segala masukan, kritik dan saran konstruktif dari para pihak sangat diharapkan untuk mengisi kekurangan yang dijumpai dalam skripsi ini. Akhir kata, Semoga penelitian ini bermanfaat adanya, khususnya bagi penulis sendiri.

Wassalamu Alaikum Wr. Wb.

Makassar, 25 April 2016

Penulis

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL	i
PENGESAHAN SKRIPSI	ii
PERSETUJUAN PEMBIMBING	iii
PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI	iv
ABSTRAK	v
KATA PENGANTAR	vi
DAFTAR ISI	x
 BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	7
C. Tujuan dan Kegunaan Penulisan	8
1. Tujuan Penulisan	8
2. Kegunaan Penulisan	8
 BAB II TINJAUAN PUSTAKA	
A. Mahkamah Konstitusi	9
1. Kedudukan dan Fungsi Mahkamah Konstitusi	10
2. Kewenangan Mahkamah Konstitusi	11
3. Putusan Mahkamah Konstitusi	13
B. Pengujian Undang-Undang	20
C. Pemilihan Umum	25
D. Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP)	29
1. Konsepsi Peradilan Etik	29
2. Sejarah DKPP	46
3. Kedudukan dan Fungsi DKPP	48
4. Penanganan Pelanggaran Etik oleh DKPP	50
5. Putusan DKPP	55
6. Sifat Final dan Mengikat Putusan DKPP	57
 BAB III METODE PENELITIAN	
A. Tipe Penelitian	59
B. Pendekatan Penelitian	59
C. Lokasi Penelitian	60

D. Teknik Pengumpulan Data	60
E. Jenis dan Sumber Data	61
F. Analisis Data	62

BAB IV PEMBAHASAN

A. Pertimbangan Hakim Mahkamah Konstitusi Dalam Putusan Nomor: 31/PUU-XI/2013 Tentang Sifat Final dan mengikat Putusan Dewan Penyelenggara Pemilu (DKPP)	63
1. DKPP sebagai Komisi Negara Independen dengan Kewenangan yang Bersifat Quasi Yudisial	67
2. Sifat Final dan Mengikat Putusan DKPP dan Mahkamah Konstitusi	72
3. Fungsi Pembinaan dan Supervisi Penyelenggara Pemilu	77
4. Kebijakan Hukum Pembuat Undang-undang Dalam Memberikan DKPP Kewenangan Memutus Perkara Pelanggaran Etik Pemilu	78
5. Model Kelembagaan DKPP Dalam Menegakkan Etik Penyelenggaraan Pemilu	81
B. Akibat Hukum Putusan Mahkamah Konstitusi Putusan Nomor: 31/PUU-XI/2013 Tentang Sifat Final dan mengikat Putusan Dewan Penyelenggara Pemilu (DKPP)	83
1. Memperjelas Kewenangan Antara DKPP dan PTUN	85
2. Keputusan Administrasi yang Didasarkan pada Putusan DKPP dapat Menjadi Objek Gugatan di Peradilan Tata Usaha Negara	86

BAB V PENUTUP

A. Kesimpulan	92
B. Saran	93

DAFTAR PUSTAKA	95
-----------------------------	-----------

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Akhir tahun 1996 dalam Sidang Umum ke-82, Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) mengeluarkan rekomendasi berdasarkan keputusan resmi Sidang Umum PBB yang menganjurkan agar semua negara anggotanya membangun apa yang dinamakan '*ethics infra-structures in public offices*' (infra-struktur etika dalam jabatan-jabatan publik).¹ Wacana mengenai pentingnya penegakan etika bagi penyelenggara negara memang kian mengemuka di kalangan masyarakat internasional. Hal ini nampak dari kecenderungan berkembangnya instrumen sistem norma etika, baik peraturan dan institusi penegakannya, di berbagai negara.

Dalam bukunya *Political Ethics and Public Office* (1987), guru besar filsafat dari Universitas Harvard, Amerika Serikat, Dennis F. Thompson, menegaskan bahwa para pejabat sesungguhnya bukan warga negara biasa. Mereka memiliki kekuasaan atas warga negara, dan bagaimanapun mereka merupakan representasi dari warga negara.² Atas keberadaannya tersebut pejabat atau aparatur pemerintah senantiasa berada dalam pantauan publik, dan tentu saja melekat harapan akan pribadinya jauh dari tindakan tercela serta mampu menjadi teladan masyarakat. Terlebih

¹ Jimly Asshiddiqie, *Peradilan Etik dan Etika Konstitusi*. (Jakarta: Sinar Grafika, 2014). hlm. 116.

² Thomas Koten, *Etika Pejabat Publik*. Dikutip dari laman website unisosdem.org http://www.unisosdem.org/article_detail.php?aid=7691&coid=3&caid=31&gid=3 diakses tanggal 7 September 2015 pukul 20.00 WITA.

apabila dikaitkan dengan fungsi dan kewenangan yang dimiliki, pejabat publik dituntut untuk memiliki nilai kejujuran (*fairness*) dan netralitas. Hal tersebut menjadi tolok ukur yang kurang lebih sama di berbagai negara, dengan latar belakang yang berbeda sekalipun.

Di Indonesia pengembangan dan penerapan kajian mengenai etika penyelenggara negara telah menjadi perhatian serius pasca runtuhnya orde baru. Karut marut pemerintahan orde baru yang merupakan kontribusi negatif maraknya praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN), memberikan kesadaran akan pentingnya upaya perbaikan etika dan moralitas bangsa. Para pemimpin gerakan reformasi menilai hal tersebut perlu diatasi dengan pendekatan aturan yang bersifat formal, sehingga MPR era reformasi menyusun aturan resmi yang dituangkan dalam TAP MPR/VI/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa.

Dalam perkembangan yang lebih lanjut banyak berdiri lembaga-lembaga penegak kode etik di lingkungan jabatan-jabatan publik. Pembentukan komisi-komisi etik tersebut merupakan upaya meningkatkan kontrol terhadap penyelenggara negara. Salah satu penyebabnya menurut Ni'matul Huda adalah lemahnya kontrol internal yang berada di dalam pengaruh kekuasaan³. Beberapa diantara komisi-komisi etik tersebut misalnya di bidang kehakiman, yakni Komisi Yudisial, dan Majelis Kehormatan Hakim (MKH) di Mahkamah Agung. Selain itu ada pula MKH di Mahkamah Konstitusi, Majelis Kehormatan Dewan di DPR, dan

³ Ni'matul Huda, *Lembaga Negara dalam Masa Transisi Demokrasi*. (Yogyakarta: UII Press, 2007). hlm. 201

sejumlah lembaga penegak etik lainnya. Pada tahun 2011, melalui undang-undang penyelenggara pemilu, dibentuk lembaga independen yang menangani pelanggaran etik penyelenggara pemilu yakni Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP).

Sebagai perlambang sekaligus tolok ukur demokrasi, penyelenggaraan Pemilu dituntut agar berjalan dalam koridor asas-asas pemilu yakni; langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Pelaksanaan hak politik masyarakat dalam momentum Pemilu akan melahirkan pemangku kebijakan di berbagai tingkatan, sehingga penyelenggaraannya rentan terhadap beragam intervensi. Keberadaan penyelenggara pemilu yang berpegang pada kode etik menjadi amat penting untuk menjaga kehormatan institusi dan jabatan yang diembannya, serta menjaga kepercayaan publik (*public trust*) terhadap penyelenggara pemilu. Lebih dari itu, kepercayaan publik adalah kunci guna memperoleh partisipasi aktif masyarakat dalam rangka menyukseskan pemilu. Olehnya itu pembentukan lembaga etik yang independen dalam menangani pelanggaran etik penyelenggara pemilu dianggap penting.

DKPP melaksanakan proses penanganan pelanggaran etik penyelenggara pemilu dengan konsepsi peradilan etik. Peradilan Etik merupakan konsep peradilan di bidang etika yang baru berkembang beberapa tahun terakhir. Keberadaan peradilan etik adalah penguatan terhadap sistem ketatanegaraan, dimana sistem hukum dan sistem etik

yang bersifat fungsional bekerja sebagai penopangnya. Sebagai lembaga negara yang berada dalam satu kesatuan fungsi penyelenggaraan pemilu yang memiliki sifat-sifat pengadilan tetapi di luar kekuasaan kehakiman, DKPP dapat dikatakan sebagai lembaga quasi yudisial atau semi pengadilan.

Sejak terbentuk pertama kali pada tahun 2009, dengan bentuk awal sebagai Dewan Kehormatan Komisi Pemilihan Umum (DK-KPU), lembaga ini telah menerapkan persidangan terbuka layaknya pengadilan. Pada tahun 2011, berdasarkan ketentuan undang-undang yang baru tentang Penyelenggara Pemilu sebagai hasil revisi UU Nomor 22 Tahun 2007, DK-KPU mengalami perubahan. Di samping perubahan nama menjadi DKPP, lembaga tersebut telah bersifat permanen dengan kedudukan independen. Perannya sebagai sebuah pengadilan etik semakin dipertegas dengan adanya kewenangan memutus perkara dimana putusan berupa sanksi, baik teguran atau pemberhentian, atau pun rehabilitasi.

Oleh pembuat undang-undang putusan DKPP ditetapkan bersifat final dan mengikat. Sifat final dan mengikat dianggap lebih menjamin kepastian hukum seseorang terkait persoalan etika untuk diselesaikan oleh DKPP. Lebih lanjut sifat putusan yang demikian menjamin kepastian hukum dan kepastian waktu penyelesaian mengingat Pemilu memiliki rangkaian tahapan dan program yang memiliki sekuens waktu tertentu yang pasti.

Tidak adanya penjelasan lebih lanjut mengenai ketentuan tersebut menimbulkan pertanyaan, apakah sifat final dan mengikat putusan DKPP sama dengan sifat final dan mengikatnya putusan Mahkamah Konstitusi. Melekatnya frasa final dan mengikat terhadap putusan DKPP dapat diartikan tidak tersedia lagi upaya hukum lain atau upaya hukum yang lebih lanjut sesudah berlakunya putusan DKPP sejak ditetapkan dan diucapkan dalam sidang pleno terbuka DKPP terbuka untuk umum. Sedang mengikat artinya putusan itu langsung mengikat dan bersifat memaksa sehingga semua lembaga penyelenggara kekuasaan negara terikat dan wajib melaksanakan putusan DKPP itu sebagaimana mestinya.

Pelaksanaan atau eksekusi putusan DKPP itu wajib ditindak-lanjuti sebagai mana mestinya oleh KPU, Bawaslu, atau pun oleh Pemerintah. Sehingga surat keputusan wajib dikeluarkan oleh lembaga terkait apabila ada sanksi pemberhentian kepada terlapor dalam putusan DKPP. Konsekuensi lainnya yakni tidak dimungkinkannya dilakukan upaya hukum atas putusan tersebut, termasuk mengajukan gugatan ke PTUN.

Kewenangan memutus perkara pelanggaran etik penyelenggara pemilu dengan putusan yang bersifat final dan mengikat kemudian dinilai menyalahi konstitusi. Pada Februari 2013, Ramdansyah, mantan Ketua Panwaslu Jakarta mengajukan permohonan untuk dilakukan pengujian terhadap Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum ke Mahkamah Konstitusi. Dalam permohonannya, pemohon menerangkan bahwa sifat final dan mengikat putusan DKPP

menimbulkan ketidakpastian hukum dan bertentangan dengan Pasal 1 Ayat (3), Pasal 22E ayat (1), Pasal 22E ayat (5), dan Pasal 28D Ayat (1) UUD 1945.

DKPP dianggap bagian *supporting system* dalam penyelenggaraan pemilu, di luar penyelenggara pemilu yakni KPU dan Bawaslu. Sehingga putusan DKPP yang final dan mengikat menegaskan fungsi pembinaan dan supervisi yang dimiliki KPU dan Bawaslu terhadap jajaran tingkat di bawahnya. Sebagai lembaga pembinaan eksternal, DKPP tidak seharusnya diberikan kewenangan untuk menjatuhkan sanksi kepada penyelenggara pemilu dalam putusan yang bersifat final dan mengikat. Diwajibkannya KPU, Bawaslu, pemerintah dan lembaga terkait menindaklanjuti putusan DKPP pun membuat pertanggungjawaban atas pemberhentian terlapor secara administrasi sepenuhnya ditanggung oleh institusi yang mengeluarkan surat keputusan. Sehingga dalam menjatuhkan putusan, DKPP dapat melampaui wewenang dan melebihi tuntutan (*ultra petita*), dan tidak ada ruang untuk mengoreksi putusan tersebut.

Dari pengujian undang-undang dengan nomor 31/PUU-XI/2013 tersebut majelis hakim konstitusi dalam amar putusannya mengabulkan permohonan pemohon untuk sebagian, yaitu;

1. Frasa “bersifat final dan mengikat” dalam Pasal 112 ayat (12) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum bertentangan dengan Undang-Undang Dasar

Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai, “Putusan sebagaimana dimaksud pada ayat (10) bersifat final dan mengikat bagi Presiden, KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, dan Bawaslu”;

2. Frasa “bersifat final dan mengikat” dalam Pasal 112 ayat (12) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai, “Putusan sebagaimana dimaksud pada ayat (10) bersifat final dan mengikat bagi Presiden, KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, dan Bawaslu”.

B. Rumusan Masalah

Dari uraian latar belakang masalah di atas, dapat diidentifikasi beberapa masalah yang selanjutnya dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimana pertimbangan Hakim Mahkamah Konstitusi dalam memutus perkara nomor: 31/PUU-XI/2013 Tentang Sifat Final dan Mengikat Putusan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP)?
2. Bagaimanakah akibat hukum Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 31/PUU-XI/2013 Tentang Sifat Final dan Mengikat Putusan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP)?

C. Tujuan dan Kegunaan Penulisan

1. Tujuan Penulisan:

- a. Untuk mengetahui pertimbangan Hakim Mahkamah Konstitusi dalam memutus perkara nomor: 31/PUU-XI/2013 Tentang Sifat Final dan Mengikat Putusan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP).
- b. Untuk mengetahui akibat hukum Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 31/PUU-XI/2013 Tentang Sifat Final dan Mengikat Putusan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP).

2. Kegunaan Penulisan:

Tulisan ini diharapkan dapat memberikan sumbangsih dalam perkembangan ilmu hukum di Indonesia, khususnya dalam bidang Hukum Tata Negara terkait analisis hukum terhadap putusan Mahkamah Konstitusi dalam pengujian undang-undang. Selain itu, diharapkan juga hasil penulisan skripsi ini dapat bermanfaat bagi kalangan praktisi, akademisi serta bagi masyarakat pada umumnya, untuk mengembangkan kajian serupa.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Mahkamah Konstitusi

Mahkamah Konstitusi adalah sebuah lembaga negara yang ada setelah amandemen UUD 1945 yang memisahkan kekuasaan kehakiman menjadi dua lembaga yang sederajat dengan fungsi masing-masing. Sebagaimana Pasal 24 UUD 1945 pasca amandemen, peradilan biasa (*ordinary court*) diselenggarakan oleh Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, dan lingkungan peradilan tata usaha negara, sedangkan peradilan konstitusi (*constitutional court*) diselenggarakan oleh Mahkamah Konstitusi.

Pelimpahan perkara dari Mahkamah Agung ke Mahkamah Konstitusi pada 15 Oktober 2003 menandai mulai beroperasinya lembaga peradilan konstitusi ini. Kehadiran Mahkamah Konstitusi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia dimaksudkan untuk mengakomodir tersedianya jalan hukum dalam mengatasi perkara-perkara yang terkait erat dengan penyelenggaraan negara dan kehidupan politik. Dengan demikian konflik yang terkait dengan kedua hal tersebut tidak berkembang menjadi konflik politik-kenegaraan

tanpa pola penyelesaian yang baku, melainkan dikelola secara hukum, sehingga sengketa hukum diselesaikan secara hukum pula.⁴

1. Kedudukan dan Fungsi Mahkamah Konstitusi

Menurut Jimly Asshiddiqie, dalam konteks ketatanegaraan Mahkamah Konstitusi dikonstruksikan: *Pertama*, sebagai pengawal konstitusi yang berfungsi menegakkan keadilan konstitusional di tengah kehidupan masyarakat. *Kedua*, Mahkamah Konstitusi bertugas mendorong dan menjamin agar konstitusi dihormati dan dilaksanakan oleh semua komponen negara secara konsisten dan bertanggung jawab. *Ketiga*, di tengah kelemahan sistem konstitusi yang ada, Mahkamah konstitusi berperan sebagai penafsir agar spirit konstitusi selalu hidup dan mewarnai keberlangsungan bernegara dan bermasyarakat.⁵

Hakikatnya fungsi Mahkamah Konstitusi adalah mengawal konstitusi agar berjalan secara konsisten (*the guardian of constitutions*) dan menafsirkan konstitusi atau UUD (*the interpreter of constitutions*). Sebagai bagian dari reformasi yudisial, keberadaan Mahkamah Konstitusi memiliki arti penting dan peranan strategis dalam perkembangan ketatanegaraan dewasa ini karena segala ketentuan atau kebijakan yang dibuat penyelenggara negara dapat diukur dalam hal konstitusional atau tidak.

⁴ Ahsan Yunus, *Analisis Yuridis Sifat Final dan Mengikat (Binding) Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*. (Makassar: Skripsi FH-UH, 2011). hlm. 4.

⁵ Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*. (Jakarta: Kencana, 2010). hlm. 221.

Dalam sistem ketatanegaraan, Mahkamah Konstitusi berada dalam cabang yudikatif, berdiri sendiri dan terpisah dari Mahkamah Agung. Hal ini ditegaskan melalui Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, menentukan bahwa, Mahkamah Konstitusi merupakan salah satu lembaga negara yang melakukan kekuasaan kehakiman yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan, dan bertanggung jawab untuk mengatur organisasi, personalia, administrasi, dan keuangannya sendiri, serta dapat mengatur lebih lanjut hal-hal yang diperlukan bagi kelancaran pelaksanaan tugas dan wewenangnya.

2. Kewenangan Mahkamah Konstitusi

Berdasarkan amanat konstitusi pada Pasal 24C Undang-Undang Dasar 1945, Mahkamah Konstitusi memiliki 4 (empat) kewenangan dan 1 (satu) kewajiban. Kewenangan Mahkamah Konstitusi secara khusus diatur dalam Pasal 24C ayat (1), sedang kewajiban yang diembannya diatur pada ayat (2) UUD 1945. Lebih lanjut kewenangan Mahkamah Konstitusi juga diatur dalam Pasal 10 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 sebagaimana yang telah di ubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011

tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, dengan rincian sebagai berikut:

- (1) Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk:
 - a. Menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - b. Memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - c. Memutus pembubaran partai politik; dan
 - d. Memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.
- (2) Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden diduga telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela, dan/atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Sesuai ketentuan tersebut maka setiap putusan Mahkamah Konstitusi bersifat final, artinya dalam hal pelaksanaan kewenangan ini tidak ada mekanisme banding atau kasasi terhadap putusan yang dibuat Mahkamah Konstitusi untuk perkara-perkara yang berkenaan dengan kewenangan tersebut.

Lain halnya dengan kewajiban Mahkamah Konstitusi — sebenarnya dapat dikatakan merupakan sebuah kewenangan— untuk memberikan putusan atas pendapat DPR terhadap dugaan pelanggaran oleh presiden dan/atau wakil presiden. Secara khusus dalam ketentuan tersebut, tidak dinyatakan Mahkamah Konstitusi

sebagai peradilan tingkat pertama dan terakhir dan putusannya bersifat final dan mengikat. Mahkamah Konstitusi hanya diletakkan sebagai salah satu mekanisme yang wajib dilalui dalam proses pemberhentian (*impeachment*) presiden dan/atau wakil presiden. Jika dugaan pelanggaran hukum tersebut terbukti di Mahkamah Konstitusi, maka DPR akan meneruskan usul pemberhentian tersebut ke MPR sebagai mekanisme akhir yang menentukan apakah presiden dan/atau wakil presiden dapat diberhentikan atau tidak dari jabatannya.⁶

Dengan kewenangan untuk melakukan *constitutional review* ditambah kewenangan-kewenangan lainnya, posisi Mahkamah Konstitusi menjadi amat kuat dan strategis. Sebab sebagian daripadanya bukan hanya menyangkut pihak-pihak yang saling bertabrakan kepentingannya, melainkan juga kepentingan kolektif seluruh warga negara.

3. Putusan Mahkamah Konstitusi

a. Putusan

Penjatuhan putusan merupakan ujung dari serangkaian proses persidangan di pengadilan. Sudikno Mertokusumo memberikan definisi putusan hakim sebagai suatu pernyataan yang oleh hakim, sebagai pejabat yang diberi wewenang itu,

⁶ *Ibid.* hlm. 224-225.

diucapkan di persidangan dan bertujuan untuk mengakhiri atau menyelesaikan suatu perkara atau suatu sengketa antara para pihak.⁷

Putusan (*vonnis*) merupakan pintu masuk kepastian hukum dan keadilan para pihak yang berperkara yang diberikan oleh hakim berdasarkan alat bukti dan keyakinannya. Menurut Gustaf Radbruch, suatu putusan seharusnya mengandung *idee des recht* atau cita hukum yang meliputi unsur keadilan kepastian hukum dan kemanfaatan. Hakim dalam memutuskan secara objektif memberikan putusan dengan selalu memunculkan suatu penemuan-penemuan hukum baru (*recht vinding*).⁸

Dilihat dari amar dan akibat hukumnya, putusan dapat dibedakan menjadi tiga, yaitu: *declarator*, *constitutief* dan *condemnatoir*. Putusan *declarator* adalah putusan hakim yang menyatakan atau menerangkan suatu keadaan hukum atau apa yang sah. Misalnya pada saat hakim memutuskan pihak yang memiliki hak atas suatu benda atau menyatakan suatu perbuatan sebagai perbuatan melawan hukum. Putusan *constitutief* adalah putusan yang meniadakan suatu keadaan hukum dan atau menciptakan suatu keadaan hukum baru.

⁷ Heikal A.S Pane, *Penerapan Uitvoerbaar*. (Jakarta: Skripsi FH-UI, 2009). hlm. 29-30.

⁸ Muldiana, *Analisis Yuridis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 5/PUU-X/2012 Tentang Sistem Pendidikan Nasional*. (Makassar: Skripsi FH-UH, 2013). hlm. 12-13.

Sedangkan putusan *condemnatoir* adalah putusan yang bersifat menghukum, dimana salah satu pihak diharuskan untuk memenuhi suatu prestasi. Misalnya, putusan yang menghukum tergugat membayar sejumlah uang ganti rugi.⁹

b. Putusan Mahkamah Konstitusi

Ketentuan mengenai putusan Mahkamah Konstitusi dapat dilihat pada Pasal 45 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 sebagaimana yang telah di ubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. Dalam memutus perkara Mahkamah Konstitusi berdasar pada UUD 1945 dan berpegang pada alat bukti dan keyakinan hakim. Alat bukti dimaksud sekurang-kurangnya 2 (dua) alat bukti seperti hakim dalam memutus perkara tindak pidana.

Adapun pengambilan keputusan dilakukan dengan musyawarah untuk mufakat dalam sidang pleno hakim konstitusi yang bersifat tertutup atau rapat permusyawaratan hakim. Tahapan ini dilaksanakan setelah semua pihak sudah didengar dan pembuktian pun sudah dilakukan secara terbuka di persidangan. Rapat sekurang-kurangnya dihadiri oleh 7 (tujuh) orang hakim konstitusi dimana tiap hakim wajib

⁹ *Ibid.* hlm. 17.

menyampaikan pertimbangan atau pendapat tertulisnya terhadap permohonan uji materi. Dalam rapat pleno permusyawaratan hakim inilah perdebatan dan pembahasan diantara para hakim konstitusi dilakukan.

Keseluruhan tahapan Rapat Permusyawaratan Hakim (RPH) dapat mencapai 9 (sembilan) tahap mulai dari pemeriksaan pendahuluan hingga putusan siap dibacakan dalam sidang pleno yang terbuka untuk umum. Dengan kata lain, setiap putusan Mahkamah Konstitusi, sebelum dinyatakan final dan mengikat haruslah dilakukan berdasarkan pilihan-pilihan rasional dan objektif berdasarkan pengkajian yang sangat luas dan sangat mendalam. Pengkajian itu dilakukan atas dasar informasi atau keterangan yang sebanyak mungkin berhasil dikumpulkan dari semua pihak atau kalangan yang mungkin terkait dengan materi perkara. Semua bukti-bukti yang memberikan informasi dan keterangan dimaksud dipakai oleh hakim untuk menentukan pilihan pendapat, sehingga setiap putusan yang dijatuhkan benar-benar telah didasarkan atas keyakinan hakim yang paling objektif dan rasional, serta paling kuat probabilitas kebenaran dan keadilannya.¹⁰

¹⁰ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, (Jakarta: Yarsif Watampone, 2005). hlm. 305.

Lebih lanjut di ketentuan Pasal 48 Ayat (2) diatur hal-hal yang harus dimuat dalam putusan Mahkamah Konstitusi, antara lain:

- a. kepala putusan berbunyi: “DEMI KEADILAN BERDASARKAN KETUHANAN YANG MAHA ESA”;
- b. identitas pihak;
- c. ringkasan permohonan;
- d. pertimbangan terhadap fakta yang terungkap dalam persidangan;
- e. pertimbangan hukum yang menjadi dasar putusan;
- f. amar putusan; dan
- g. hari, tanggal putusan, nama hakim konstitusi, dan panitera

Dalam hal amar putusan Mahkamah Konstitusi, sebuah putusan dapat dikategorikan dalam 3 (tiga) jenis. *Pertama*, Permohonan Tidak Diterima (*Niet Ontvankelijk Verklaard*) dimana permohonan dianggap melawan hukum dan tidak berdasarkan hukum. Dalam artian permohonan pemohon tidak memenuhi syarat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 50 dan 51 UU Mahkamah Konstitusi. Pasal 50 berbunyi “undang-undang yang dapat dimohonkan untuk diuji adalah undang-undang yang diundangkan setelah perubahan UUD 1945”. Kendati demikian pasal tersebut telah dinyatakan tidak lagi

mempunyai kekuatan hukum mengikat oleh Mahkamah Konstitusi berdasarkan putusannya atas perkara No. 066/PUU-II/2004 yang diucapkan tanggal 12 April 2005, Mahkamah Konstitusi telah mengambil keputusan mengenai hal ini karena Pasal 50 turut dimohonkan untuk diuji¹¹. Sedang Pasal 51 mensyaratkan pemohon adalah pihak menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang dengan kualifikasi pemohon sebagai berikut:

- (i) perorangan warga negara indonesia,
- (ii) kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan RI,
- (iii) badan hukum publik atau privat, dan
- (iv) lembaga negara.

Pasal 51 juga mewajibkan pemohon menguraikan dengan jelas dalam permohonannya tentang hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dan menguraikan bahwa pembentukan undang-undang tidak memenuhi ketentuan UUD 1945 atau materi muatan dalam ayat, pasal, dan/atau bagian undang-undang dianggap bertentangan dengan UUD 1945.

¹¹ *Ibid.* hlm. 318.

Kedua, Permohonan Ditolak (*Ontzigd*), yakni apabila permohonan tidak beralasan. Dalam hal ini undang-undang yang dimohonkan untuk diuji tidak bertentangan dengan UUD NRI 1945 baik mengenai pembentukannya maupun materinya baik sebagian atau keseluruhannya, sehingga amar putusan Mahkamah Konstitusi menyatakan permohonan ditolak.

Ketiga, Permohonan Dikabulkan, yang berarti dikabulkannya permohonan pemohon. Putusan ini wajib dimuat dalam Berita Negara dalam jangka waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari kerja sejak putusan diucapkan. Putusan Mahkamah Konstitusi yang putusannya menyatakan materi muatan ayat, pasal dan/atau bagian undang-undang bertentangan dengan UUD 1945, maupun pembentukan undang-undang yang diuji tersebut bertentangan dengan UUD 1945, maka amar putusan menyatakan materi muatan ayat, pasal dan/atau bagian undang-undang, ataupun undang-undang tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Keluarnya putusan terhadap suatu permohonan tidak menutup peluang untuk permohonan diajukan kembali kendati Mahkamah Konstitusi menganut asas *ne bis in idem*. Sebagaimana pada Pasal 60 Undang-undang tentang Mahkamah Konstitusi, yang menyatakan:

“Terhadap materi muatan ayat, Pasal, dan/atau bagian dalam undang-undang yang telah diuji, tidak dapat di mohonkan kembali”

Jelas pasal ini menganut asas *ne bis in idem*, namun pemberlakuan asas tersebut diartikan lebih lanjut dalam Pasal 42 Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 06/PMK/2005, bahwa:

“Terlepas dari ketentuan ayat (1) di atas, permohonan pengujian UU terhadap muatan ayat, Pasal, dan/atau bagian yang sama dengan perkara yang pernah diputus oleh Mahkamah dapat dimohonkan pengujian kembali dengan syarat-syarat konstitusionalitas yang menjadi alasan permohonan yang bersangkutan berbeda.”

Sehingga berbeda dengan pemberlakuannya di lingkungan peradilan umum, asas *ne bis in idem* di Mahkamah Konstitusi diberlakukan secara khusus dimana permohonan yang telah diuji dapat diajukan kembali dengan orang yang sama, namun dengan dalil yang berbeda dari sebelumnya.

B. Pengujian Undang-Undang

Sejatinya konstitusi adalah *the fundamental law* dalam sebuah negara sehingga upaya penegakan konstitusi (*constitutional enforcement*) mutlak adanya jika suatu negara benar menghendaki konstitusinya sebagai kerangka pokok dalam penyelenggaraan negara. Dalam mengaktualisasikan proteksi terhadap kaidah-kaidah konstitusi, menurut Mauro Capeletti setidaknya ada dua acara yang

lazim dipakai, yaitu:¹² 1). Pengawasan secara politik (*political review*) dan 2). Pengawasan secara yuridis (*judicial review*). Kedua model control ini dilakukan dengan cara mengestimasi atau menguji, apakah suatu undang-undang atau peraturan perundang-undangan lainnya atau tindakan pemerintah yang ada atau akan diadakan bertentangan dengan konstitusi.

Kontrol yuridis dalam mengaktualisasikan konstitusi yang lazim disebut *judicial review* tersebut dapat didefinisikan berbeda di tiap negara bergantung pada sistem hukum yang dianut oleh negara yang bersangkutan. Di negara *common law system*, *judicial review* merupakan kewenangan hakim untuk menilai apakah *legislative acts*, *executive acts*, dan *administrative action* bertentangan atau tidak dengan undang-undang dasar (tidak hanya menilai peraturan perundang-undangan). Sedangkan *judicial review* di negara yang menganut *civil law system*, menurut Jimly Asshiddiqie adalah upaya pengujian oleh lembaga *judicial* terhadap produk hukum yang ditetapkan oleh cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, ataupun yudikatif dalam rangka penerapan prinsip *checks and balances* berdasarkan sistem pemisahan kekuasaan negara (*separation of power*).

Negara dengan *common law system* tidak mengenal adanya peradilan administrasi negara sebagaimana dalam *civil law system*.

¹² Adnan Jamal, *Konfigurasi Politik dan Hukum Institusionalisasi Judicial Review di Indonesia*. (Makassar: Pustaka Refleksi, 2009). hlm. 40.

Sehingga terhadap tindakan administrasi, di negara yang menganut *common law system*, hakim berwenang menilai tidak hanya peraturan perundang-undangan, tetapi juga tindakan administrasi negara terhadap undang-undang dasar. Pelaksanaan *judicial review* pada beberapa negara yang menganut *common law system* dilakukan oleh hakim melalui kasus konkret yang dihadapinya dalam pengadilan.¹³

Lebih lanjut dalam institusionalisasi *judicial review* ada negara yang menganut sistem yang terpusat (*centralized system*) yaitu pada Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, atau lembaga lain yang khusus. Ada pula negara yang menganut sistem tersebar atau tidak terpusat (*decentralized system*) sehingga setiap badan peradilan dapat melakukan pengujian atas peraturan perundang-undangan yang berisi norma umum dan abstrak. Indonesia termasuk negara yang menganut sistem tersentralisasi, yaitu untuk undang-undang terpusat di Mahkamah Konstitusi, sedangkan pengujian atas peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang dipusatkan di Mahkamah Agung.¹⁴

1. Pengujian Konstitusionalitas Undang-Undang

Pengujian konstitusionalitas undang-undang adalah pengujian mengenai nilai konstitusionalitas undang-undang itu, baik dari segi formil ataupun materil. Karena itu, pada tingkat pertama,

¹³ Muldiana. op.cit., hlm. 22.

¹⁴ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*. (Jakarta: Rajawali Pers, 2010). hlm. 7.

pengujian konstusionalitas itu haruslah dibedakan dari pengujian legalitas.¹⁵ Di Indonesia misalnya, Mahkamah Konstitusi berwenang melakukan pengujian konstusionalitas, sedangkan Mahkamah Agung melakukan mengujian legalitas, bukan pengujian konstusionalitas.

Dalam teori tentang pengujian (*toetsing*), dibedakan antara *materiële toetsing* dan *formeele toetsing*. Perbedaan tersebut biasanya dikaitkan dengan perbedaan pengertian antara *wet in materiële zin* (undang-undang dalam arti materiil) dan *wet in formele zin* (undang-undang dalam arti formal). Pengujian atas materi undang-undang adalah pengujian materiil, sedangkan pengujian atas pembentukannya adalah pengujian formil.¹⁶ Pada konteks pengujian undang-undang terhadap UUD 1945 di Indonesia, dua macam pengujian ini termuat dalam ketentuan Pasal 51 ayat (3) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 sebagaimana yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

Pengujian formil dilakukan atas undang-undang yang pembentukannya tidak memenuhi ketentuan berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sementara pengujian materiil dilakukan atas undang-undang yang materi

¹⁵ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang. op.cit.*, hlm. 5-6.

¹⁶ *Ibid.* hlm. 57-58.

muatan dalam ayat, pasal, dan/atau bagian undang-undang tersebut dianggap bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Lebih lanjut terkait pengujian formil yang bersifat cukup kompleks, terdapat kriteria yang dapat dipakai untuk menilai konstiusionalitas undang-undang dari segi formalnya, yakni sejauh mana undang-undang itu ditetapkan dalam bentuk yang tepat (*appropriate form*), oleh institusi yang tepat (*appropriate institution*), dan menurut prosedur yang tepat (*appropriate procedure*).¹⁷

Cakupan pengertian konstiusionalitas pun perlu dipahami bahwa tidak identik dengan naskah undang-undang dasar. Dalam menilai atau menguji konstiusionalitas suatu undang-undang, kita dapat mempergunakan beberapa alat pengukur atau penilai, yaitu (i) naskah undang-undang dasar yang resmi tertulis; beserta (ii) dokumen-dokumen tertulis yang terkait erat dengan naskah undang-undang dasar itu, seperti risalah-risalah, keputusan dan ketetapan MPR, undang-undang tertentu, peraturan tata tertib, dan lain-lain; serta (iii) nilai-nilai konstitusi yang hidup dalam praktek ketatanegaraan yang telah dianggap sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari keharusan dan kebiasaan dalam penyelenggaraan kegiatan bernegara; dan (iv) nilai-nilai yang hidup dalam kesadaran kognitif rakyat serta kenyataan perilaku politik hukum dan hukum

¹⁷ *Ibid.* hlm. 64.

warga negara yang dianggap sebagai kebiasaan dan keharusan-keharusan ideal dalam perikehidupan berbangs dan bernegara.¹⁸

C. Pemilihan Umum

Di kebanyakan negara demokrasi, Pemilihan Umum (Pemilu) dianggap lambang, sekaligus tolok ukur, dari demokrasi itu.¹⁹ Pelaksanaan dan hasil Pemilu yang diselenggarakan dalam suasana keterbukaan dengan kebebasan berpendapat dan kebebasan berserikat, dianggap mencerminkan partisipasi serta aspirasi rakyat. Sehingga representasi tersebut dapat dikatakan sebagai legitimasi bagi pemerintah dalam menjalankan roda pemerintahan. Sebagaimana menurut A.S.S. Tambunan bahwa Pemilu merupakan sarana pelaksanaan asas kedaulatan rakyat, pada hakikatnya merupakan pengakuan dan perwujudan daripada hak-hak politik rakyat dan sekaligus merupakan pendelegasian hak-hak tersebut oleh rakyat kepada wakil-wakilnya untuk menjalankan pemerintahan.²⁰ Lebih dari itu M Rusli Karim berpendapat bahwa Pemilu merupakan salah satu sarana utama untuk menegakkan tatanan demokrasi (kedaulatan rakyat), yang berfungsi sebagai alat menyehatkan dan menyempurnakan demokrasi, bukan sebagai tujuan demokrasi.²¹

¹⁸ *Ibid.* hlm. 8.

¹⁹ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. (Jakarta: Gramedia Pustaka, 2008). hlm. 461.

²⁰ Titik Triwulan Tutik, *op.cit.*, hlm. 331.

²¹ *Ibid.*

Di Indonesia istilah pemilu pada awalnya ditujukan untuk memilih anggota lembaga perwakilan, yakni DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota. Tahun 2002 pada amandemen keempat UUD 1945, pemilihan presiden dan wakil presiden secara langsung oleh rakyat barulah dimungkinkan setelah sebelumnya presiden dan wakilnya dipilih oleh MPR. Pilpres sebagai bagian dari rezim pemilu pun terlaksana pada tahun 2004 bersamaan dengan pemilihan anggota DPR/DPRD serta DPD.

Pemilu 2004 merupakan pemilu yang amat berbeda dengan pemilu-pemilu sebelumnya, baik pada orde lama, orde baru, maupun awal orde reformasi tahun 1999. Perbedaan-perbedaan tersebut antara lain: *Pertama*, pemilu diselenggarakan oleh KPU yang mandiri, non partisan, tidak memihak, transparan dan professional karena rekrutmen keanggotaannya melibatkan seluruh masyarakat melalui mekanisme *fit and proper test*. *Kedua*, pemilu diselenggarakan untuk memilih wakil rakyat dan wakil daerah, serta untuk membentuk pemerintahan yang demokratis, kuat, dan memperoleh dukungan rakyat sehingga memiliki derajat legitimasi yang tinggi. *Ketiga*, pemilu untuk memilih presiden dan wakil presiden secara langsung.²²

Kendati demikian pelaksanaan pemilu saat itu masih terdapat kekurangan di sana-sini, diantaranya kurang akuratnya data pemilih, keterlambatan dan kekeliruan pendistribusian logistik pemilu,

²² *Ibid.* hlm. 376

pencoblosan ganda/tembus ke halaman belakang surat suara, relatif besarnya jumlah surat suara yang dinyatakan tidak sah, hingga para saksi yang tidak kredibel.²³ Meski begitu pemilu 2004 dapat dikatakan sebagai babak baru pelaksanaan demokrasi di Indonesia. Melalui Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Pemilihan di level pemerintahan daerah pun turut dilaksanakan secara langsung oleh rakyat.

1. Penyelenggara Pemilihan Umum

Pada pemilu 2004, ketentuan mengenai penyelenggara pemilu tidak diatur khusus dalam satu undang-undang, melainkan tersebar dalam beberapa undang-undang lain. Antara lain Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Ketentuan tentang penyelenggara pemilu baru diundangkan pada tahun 2007 melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007. Namun tidak banyak perubahan yang bersifat prinsipil, perubahan itu lebih banyak dilakukan dalam usaha peningkatan fungsi perencanaan, pelaksanaan, pengawasan dan evaluasi, serta

²³ Rozali Abdullah, *Mewujudkan Pemilu yang Berkualitas (Pemilu Legislatif)*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2008). hlm. 5.

peningkatan profesionalitas dan kualitas penyelenggara pemilu.²⁴ Empat tahun kemudian muncul ketentuan baru mengenai penyelenggara pemilu melalui Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011.

Selanjutnya dalam ketentuan tersebut dijelaskan bahwa Penyelenggara Pemilu merupakan lembaga yang menyelenggarakan Pemilu yang terdiri atas Komisi Pemilihan Umum (KPU) dan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu). Keduanya merupakan satu kesatuan fungsi penyelenggaraan Pemilu untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat, serta untuk memilih gubernur, bupati, dan walikota secara demokratis.

a. Komisi Pemilihan Umum

Komisi Pemilihan Umum (KPU) adalah lembaga Penyelenggara Pemilu yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri yang bertugas melaksanakan Pemilu. Secara kelembagaan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota bersifat hierarkis. Adapun tugas, wewenang, dan kewajiban KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota diatur dalam Pasal 8, Pasal 9, dan Pasal 10 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu.

²⁴ *Ibid.* hlm. 11

b. Badan Pengawas Pemilu

Dalam Pasal 69 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu. dijelaskan bahwa pengawasan penyelenggaraan Pemilu dilakukan oleh Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Pengawas Pemilu Lapangan, dan Pengawas Pemilu Luar Negeri. Keberadaan Bawaslu dan Bawaslu Provinsi bersifat tetap, sedangkan Panwaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Pengawas Pemilu Lapangan, dan Pengawas Pemilu Luar Negeri bersifat *ad hoc*. Adapun tugas, wewenang, dan kewajiban pengawas pemilu diatur dalam Pasal 73 sampai dengan Pasal 84 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu.

2. Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP)

1. Konsepsi Peradilan Etik

a. Sistem Norma Etika

Relasi antara norma etika dan norma hukum kerap disalahartikan, dimana norma hukum dianggap berkedudukan paling tinggi diantara norma etika maupun norma agama. Perdebatan tersebut muncul akibat dari adanya upaya pemisahan norma hukum terhadap norma lainnya. Dalam memahami lebih jelas struktur dari masing-masing norma baik

norma agama, etika, dan hukum, dapat dikonstruksi melalui klasifikasi jenis norma. Sebagaimana yang tercermin dalam *al-ahkam al-khamsah* (kaidah yang lima) dalam ajaran Islam, maka norma atau kaidah ini dapat dibedakan sebagai berikut:²⁵

- (i) wajib atau *obligattere*,
- (ii) haram atau *prohibere*,
- (iii) sunnah atau anjuran untuk melakukan,
- (iv) makruh atau anjuran untuk jangan melakukan, dan
- (v) mubah atau kebolehan atau *permittere*.

Memisahkan antara norma hukum dan norma etika tidaklah tepat, namun penggambaran tentang ruang lingkup masing-masing tetap diperlukan untuk memberikan pemahaman yang jelas antara norma hukum dan norma etika. Dengan demikian jika digambarkan dalam bagan, ketiga sistem norma agama, hukum, dan etika adalah sebagai berikut;²⁶

	Agama	Hukum	Etika
Wajib	X	X	--
Sunnah (anjuran+)	X	--	X
Mubah (kebolehan)	X	X	X
Makruh (anjuran-)	X	--	X
Haram (larangan)	X	X	--

²⁵ Jimly Asshiddiqie, *Peradilan Etik dan Etika Konstitusi*. op.cit., hlm. 49.

²⁶ *Ibid.* hlm. 51.

Dalam norma agama semua kaidah yang lima itu berlaku secara keseluruhan dan simultan sebagai sarana pengendalian diri agar orang yang beriman dapat terpelihara tingkah lakunya sebagai umat untuk menjalankan ajaran agamanya dengan baik. Norma hukum di samping berguna dan berkeadilan, juga harus bersifat pasti, formal, jelas, dan tidak boleh abu-abu, sehingga hanya tercakup pada kaidah wajib, haram, dan boleh. Sedang norma etika berisi kebolehan, anjuran untuk melakukan atau anjuran untuk jangan melakukan sesuatu.

Konsekuensi dari mengikuti anjuran adalah terjaganya citra dari penilaian yang negatif. Sebaliknya apabila mengabaikan anjuran untuk jangan melakukan sesuatu, dimana hal tersebut terus berulang, maka akan terbangun kebiasaan negatif yang besar potensinya untuk meningkat kepada tindakan melanggar hukum. Pada titik ini etika dianggap sebagai penopang terhadap efektivitas sistem norma hukum. Anjuran-anjuran dalam sistem norma etika, seperti halnya sebagian sistem norma hukum, berisi prinsip-prinsip nilai yang membimbing dan memandu (*guiding principles*) ataupun mengarahkan (*directive principles*). Sebagaimana menurut Franz Magnis Suseno bahwa etika adalah ilmu yang mencari

orientasi atau ilmu yang memberikan arah dan pijakan pada tindakan manusia.²⁷

Berdasar konstruksi di atas maka relasi antara sistem norma etika dan sistem norma hukum adalah bersifat sinergis. Hubungan antara keduanya adalah saling melengkapi dan menopang, dan tidak dapat dipisahkan satu sama lain. Lebih dari itu etika diibaratkan samudera yang luas, tempat hukum sebagai kapal keadilan dapat berlayar lepas. Karena itu, Earl Warren, Ketua Mahkamah Agung Amerika Serikat (1953-1956) pernah menyatakan, *"In civilized life, law floats in the sea of ethics"* (Di dalam kehidupan yang beradab, hukum mengapung di atas samudera etika). Dengan cakupan yang lebih luas itu, maka suatu perbuatan yang melanggar hukum sudah pasti dapat dikategorikan sebagai perbuatan melanggar etika, tetapi suatu perbuatan yang melanggar etika belum tentu merupakan perbuatan yang melanggar hukum.

Berkaitan dengan sanksi, sistem norma etika lebih bersifat kepada pencegahan, disamping penindakan. Pada kehidupan bersama dalam masyarakat, *Ethical reward and punishment* langsung dapat terbentuk dalam persepsi masyarakat dalam kehidupan bersama, berupa pujian, penghormatan, atau celaan dan cacian kehinaan.

²⁷ Alfonsus Sutarno, *Etiket Kiat Serasi Berelasi*. (Yogyakarta: Kanisius, 2008). hlm. 11.

Belakangan mulai marak upaya untuk memberikan kekuatan pada norma etika atas dasar kebutuhan agar dipatuhi dan diterapkannya etika, utamanya pada sektor publik. Hal tersebut dapat dilihat dari sejumlah gejala antara lain;²⁸

- (i) Adanya upaya menuangkan norma etika ke dalam naskah-naskah kode etik dan kode perilaku;
- (ii) Dikembangkannya infrastruktur etik, terutama di dunia bisnis dan di lingkungan jabatan-jabatan publik;
- (iii) Dibentuknya institusi-institusi penegakan kode etik dan kode perilaku secara resmi dalam sistem administrasi pemerintahan negara.

Jimly Asshiddiqie menyebut gejala di atas sebagai positivisasi sistem etika. Seperti yang pernah dialami oleh sistem norma hukum di masa lalu, sistem norma etika pun mengalami hal serupa. Pengaruh dari aliran positivisme hukum ini memberikan dampak terhadap perkembangan hukum maupun perkembangan sistem etika publik dewasa ini.

Dalam menggambarkan perkembangan sistem norma etika hingga positivisasi sistem etika dan perkembangan lebih lanjutnya, terdapat 5 (lima) tahapan yang berkaitan dengan pengertian dan kedudukan etika dalam masyarakat. Perkembangan tersebut berjalan seiring berkembangnya

²⁸ Jimly Asshiddiqie, *Peradilan Etik dan Etika Konstitusi. op.cit.*, hlm. 69.

tatanan sosial dan paradigma masyarakat, tahapan tersebut antara lain:²⁹

a. Etika Teologis

Semula yang dipahami sebagai etika oleh umat manusia berada dalam konteks ajaran agama. Berbeda dengan sistem norma hukum yang tidak semua agama memilikinya, dalam urusan sistem etika semua agama mengajarkan tentang sistem etika dan standar-standar perilaku mulia dalam kehidupan. Dapat dikatakan, tidak ada agama yang tidak mengajarkan tentang nilai-nilai baik buruk, benar salah, dan nilai-nilai etika kehidupan lainnya dalam rangka menuntun para penganutnya untuk senantiasa berperilaku terpuji.

b. Etika Ontologis

Pada tahapan ini etika menjadi bagian dari objek kajian filsafat ilmiah. Pertumbuhan dan perkembangan kajian mengenai etika di bidang ilmu pengetahuan menjadi bagian tersendiri dan terlepas dari konteks pendidikan agama. Gereja sangat berperan dalam mengembangkan studi tentang etika ini menjadi bagian dari kajian filsafat. Sekolah teologi

²⁹ *Ibid.* hlm. 84.

dan sekolah filsafat berkembang di seluruh dunia, tidak hanya diikuti oleh para pendeta dan penganut agama Kristen dan Katolik, tetapi juga semua orang yang ingin memahami dan mendalami ilmu pengetahuan tentang perilaku manusia dengan pendekatan filsafat.

c. Etika Positivist

Pada dua tahap sebelumnya konsepsi tentang etika dikembangkan hanya dalam tataran wacana yang bersifat teoritis dan abstrak. Sistem norma etika dan perilaku hanya dijadikan objek kajian filsafat tanpa sistem pendukung untuk menjadikannya terbentuk konkret dalam kualitas perilaku manusia dalam kehidupan masyarakat. Upaya untuk mendidik dan membimbing masyarakat untuk berperilaku ideal hanya menggantungkan diri pada pendekatan-pendekatan yang bersifat kultural, bukan pendekatan yang bersifat kultural.

Sejak berkembangnya ide penulisan standar perilaku profesional, yang dimulai dengan etika di bidang kedokteran (*medical ethics*), maka muncullah pengertian baru tentang Kode Etik dan Kode Perilaku di pelbagai bidang profesi. Kebiasaan menyusun kode

etik semakin marak utamanya selama abad ke-20, sehingga hampir semua organisasi profesi, organisasi kemasyarakatan, dan dunia usaha melakukannya. Tahap inilah yang menjadi gejala awal dari positivisasi etika.

d. Etika Fungsional Tertutup

Gelombang positivisasi etika dalam tahap sebelumnya tidak segera diikuti oleh efektivitas penegakannya secara konkret dalam praktik. Semua gejala demikian terjadi karena sebagian besar pengertian orang tentang etika dan sistem kode etika, baru bersifat formal dan bahkan pro forma. Karena itu muncullah kebutuhan baru untuk mengupayakan agar sistem kode etik dan kode perilaku itu benar-benar ditegakkan dalam praktik. Pada akhir abad ke-20 berkembang ide untuk membangun infrastruktur kelembagaan penegak kode etik, terutama di lingkungan jabatan-jabatan publik yang memerlukan kepercayaan (*trust* atau amanah), yakni pada lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Lembaga-lembaga penegak kode etik ini ada yang disebut Komisi Etika, Dewan Kehormatan, ataupun Komite Etika, semuanya difungsikan untuk memeriksa

laporan-laporan ataupun pengaduan-pengaduan dan menegakkan kode etik bagi para pelanggar dengan menjatuhkan sanksi yang tegas. Namun demikian, dalam tahap ini sebagaimana dipraktikkan di seluruh dunia, mekanisme penegakan kode etik dimaksud biasa dilakukan secara tertutup, dengan pertimbangan bahwa sistem etika pada dasarnya menyangkut hubungan yang bersifat pribadi atau privat.

e. Etika Fungsional Terbuka

Tahap perkembangan etika fungsional tertutup masih berkembang hingga sekarang di seluruh dunia. Di Indonesia pun praktik penegakan etika yang tertutup masih menjadi kebiasaan. Akibatnya, proses penegakan kode etik tidak dapat dipertanggungjawabkan secara independen dan terbuka kepada publik yang di zaman sekarang menurut keterbukaan, transparansi, dan akuntabilitas publik yang lebih luas di semua bidang kehidupan sebagai prasyarat untuk terwujudnya prinsip *good governance*. Di Indonesia, praktik penegakan etik melalui proses terbuka dilakukan oleh Dewan Kehormatan Komisi Pemilihan Umum (DK-KPU) di

tahun 2010 atas pelanggaran etik anggota KPU Andi Nurpati. Karena desakan publik yang kuat, Hakim Konstitusi Arsyad Sanusi yang terlibat dalam kasus yang sama juga diperiksa kembali dalam persidangan majelis kehormatan secara terbuka. Sebelumnya dalam pemeriksaan tertutup, Arsyad Sanusi hanya diminta mengundurkan diri untuk pensiun dini. Dalam hasil pemeriksaan terbuka, Arsyad Sanusi dinyatakan terbukti melanggar kode etik dengan kategori berat. Praktik pemeriksaan pelanggaran etik melalui proses terbuka inilah yang menjadi babak baru dalam penegakan etika.

b. Pengadilan Etik

Di Indonesia, dalam sistem ketatanegaraan yang telah berproses sedemikian rupa, lembaga peradilan dalam praktik juga berkembang luas dan sangat beraneka-ragam. Peradilan Etik merupakan konsep peradilan di bidang etika yang baru berkembang beberapa tahun terakhir. Keberadaan peradilan etik adalah penguatan terhadap sistem ketatanegaraan, dimana sistem hukum dan sistem etik yang bersifat fungsional bekerja sebagai penopangnya.

Dalam praktiknya di Indonesia, konsepsi peradilan etik diterapkan pada Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP). Lembaga yang didesain sebagai model peradilan etik ini berfungsi sebagai penegak kode etik penyelenggara Pemilu, sebagaimana termuat dalam ketentuan umum Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu:

“DKPP adalah lembaga yang bertugas menangani pelanggaran kode etik Penyelenggara Pemilu dan merupakan satu kesatuan fungsi penyelenggaraan Pemilu.”

Tujuan diterapkan konsep peradilan etik dalam Pemilu adalah dalam rangka membangun demokrasi yang sehat dengan ditopang oleh *‘the rule of law and the rule of ethics’* secara bersamaan. *“The rule of law”* bekerja berdasarkan *“code of law”*, sedangkan *“the rule of ethics”* bekerja berdasarkan *“code of ethics”*, yang penegakannya dilakukan melalui proses peradilan yang independen, imparial, dan terbuka, yaitu peradilan hukum (*court of law*) untuk masalah hukum, dan peradilan etik (*court of ethics*) untuk masalah etika.³⁰

Kendati secara konsep DKPP sebagai peradilan etik, keberadaannya tetaplah di luar lingkup peradilan konstitusi (*constitutional court*) dan peradilan biasa (*ordinary court*) beserta lingkungan-lingkungan peradilan di bawahnya. Karena memiliki kewenangan dan mekanisme kerja yang bersifat

³⁰ *Ibid.* hlm. 285.

mengadili sebagaimana institusi pengadilan, maka dapat dikatakan bahwa DKPP merupakan bentuk quasi yudisial atau semi pengadilan.

Lebih lanjut terkait penyelenggaraan pengadilan etika dalam Pemilu oleh DKPP dapat dilihat dari dua aspek, yakni subjek yang dapat menjadi pihak yang berperkara (*subjectum litis*), dan objek perkara yang ditangani (*objectum litis*):

a. Subjectum Litis

Subjek yang dapat menjadi pihak yang berperkara dalam sidang dugaan pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu di DKPP terbagi atas dua, yakni pihak pengadu dan pihak teradu. Hal tersebut dirincikan dalam Peraturan DKPP Nomor 1 Tahun 2013 tentang Pedoman Beracara Kode Etik Penyelenggara Pemilihan Umum.

Pihak pengadu terdiri atas penyelenggara Pemilu, peserta Pemilu, tim kampanye, masyarakat, pemilih, dan/atau rekomendasi DPR yang menyampaikan pengaduan tentang dugaan adanya pelanggaran kode etik Penyelenggara Pemilu. Dijelaskan lebih lanjut di luar rekomendasi DPR, kelompok pengadu diklasifikasikan dalam pencari keadilan (*justiciable*), yakni warga negara yang

dirugikan hak pilihnya (*the electoral rights*), maupun hak dipilih dalam hal ini peserta pemilu, Penyelenggara Pemilu (anggota KPU, anggota Bawaslu, serta jajaran Sekretariat) dan individu penyelenggara pemilu yang merasa dirugikan.³¹

Sementara kelompok Teradu terdiri atas Jajaran administrator KPU, yakni anggota KPU, anggota KPU Provinsi atau KIP Aceh, anggota KPU Kabupaten/Kota atau KIP Kabupaten/Kota, PPK, PPS, KPPS, PPLN, dan KPPSLN, Jajaran Pengawas Pemilu, yakni anggota Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Pengawas Pemilu Lapangan, dan Pengawas Pemilu Luar Negeri. Di luar daripada itu jajaran sekretariat KPU dan Bawaslu di seluruh jenjang dalam lembaga penyelenggara Pemilu dapat pula masuk dalam kelompok teradu, namun khusus jajaran ini, penegakannya dilakukan sesuai peraturan perundangan yang berlaku terkait penegakan disiplin

³¹ Nur Hidayat Sardini dalam Sosialisasi Penegakan Kode Etik Penyelenggara Pemilu Tahun 2015 di Manokwari, Kamis 3 September 2015. Dikutip dari laman website www.dkpp.go.id <http://www.dkpp.go.id/index.php?a=detilberita&id=1758> diakses tanggal 5 September 2015 Pukul 22.36 WITA.

kode etik kepegawaian bagi PNS dan UU Hubungan Industrial bagi pegawai non PNS.³²

b. Objectum litis

Objek perkara yang ditangani oleh DKPP terbatas kepada persoalan perilaku pribadi atau orang per orang pejabat atau petugas penyelenggara pemilihan umum. Objek pelanggaran etika yang dapat diperkarakan serupa dengan kualifikasi tindak pidana dalam sistem peradilan pidana, yaitu menyangkut sikap dan perbuatan yang mengandung unsur jahat dan melanggar hukum yang dilakukan oleh perseorangan individu secara sendiri-sendiri atau pun bersama-sama yang dipertanggungjawabkan juga secara individu orang per orang.³³ Perilaku Penyelenggara Pemilu tersebut mengacu kepada Peraturan Bersama KPU, Bawaslu dan DKPP Nomor 1, 11, 13 Tahun 2012 Tentang Kode Etik Penyelenggara Pemilu.

Dalam persidangan etika penyelenggara Pemilu, DKPP menerapkan sejumlah asas yang dibagi berdasarkan tahapan,

³² *Ibid.*

³³ Jimly Asshiddiqie, *Pengenalan DKPP*. (www.jimly.com)

pertama asas pra persidangan, kedua asas persidangan, dan terakhir adalah asas putusan. Asas-asas tersebut antara lain:³⁴

- a. Asas dalam pra persidangan terdiri atas, *speedy administration of justice*, *speedy trial* atau peradilan yang cepat, artinya seseorang berhak untuk cepat diperiksa oleh hakim demi terwujudnya kepastian hukum bagi mereka. *Restitutio in Integrum* atau kekacauan dalam masyarakat, haruslah dipulihkan pada keadaan semula (aman). Artinya, hukum harus memerankan fungsinya sebagai “sarana penyelesaian konflik”. *Acori in cumbit probation* artinya pengadu harus punya bukti, dan *probation plena* atau bukti tertulis yang wajib disertakan dalam laporan.
- b. Asas dalam persidangan terdiri atas, *cogationis poenam nemo patitur* atau tidak seorang pun dapat dihukum karena apa yang dipikirkan atau yang ada di hatinya. Artinya, pikiran atau niat yang ada di hati seseorang untuk melakukan kejahatan tetapi tidak dilaksanakan atau diwujudkan maka ia tidak boleh dihukum. Di sini menunjukkan bahwa hukum itu bersifat lahir, apa yang dilakukan secara nyata, itulah

³⁴ Nur Hidayat Sardini, *Asas-Asas Pengadilan Etik*. op.cit., dikutip dari laman website www.dkpp.go.id <http://www.dkpp.go.id/index.php?a=detilberita&id=1754> diakses tanggal 5 September 2015 Pukul 22.19 WITA.

yang diberi sanksi. Selanjutnya *ius curia novit* atau hakim dianggap mengetahui hukum. Artinya, hakim tidak boleh menolak mengadili dan memutus perkara yang diajukan kepadanya, dengan alasan tidak ada hukumnya karena ia dianggap mengetahui hukum dan *Nemo iudex in propria*, tidak seorang pun dapat menjadi hakim yang baik dalam perkaranya sendiri. Artinya, seorang hakim dianggap tidak akan mampu berlaku objektif terhadap perkara bagi dirinya sendiri atau keluarganya, sehingga ia tidak dibenarkan bertindak untuk mengadilinya.

- c. Asas dalam penjatuhan putusan terdiri atas *lex dura, sed tamen scripta* artinya hukum itu keras demikianlah adanya. *In dubio pro reo*, apabila hakim ragu mengenai kesalahan terdakwa, hakim harus menjatuhkan putusan yang menguntungkan bagi terdakwa. *Res judicata pro veritate habetur* atau setiap putusan pengadilan/hakim adalah sah, kecuali dibatalkan oleh pengadilan yang lebih tinggi dan *final and binding* atau final dan mengikat.

Di samping asas-asas, terdapat pula sepuluh prinsip peradilan kode etik penyelenggara pemilu. Prinsip-prinsip tersebut antara lain:³⁵

- (1) *Presumption of ethical* atau praduga beretika artinya sebelum DKPP memutuskan dalam sidang pembacaan putusan, Teradu masih belum bisa dinyatakan melanggar kode etik.
- (2) *Equality before the law and ethic*, persamaan kedudukan di depan hukum dan etika.
- (3) *Fair trial* Peradilan DKPP adalah peradilan yang adil dan tidak memihak.
- (4) *Openbaar Vergadering*, sidang-sidang yang dilakukan oleh DKPP dilakukan secara terbuka, dapat dihadiri oleh masyarakat umum dan dapat diliput oleh media massa.
- (5) Asas Pembuktian Bebas maksudnya “Majelis Panel” hanya menetapkan beban pembuktian.
- (6) *Audio et alterampartem*, para pihak harus didengar baik itu Pengadu, Teradu, Saksi, para pihak dan saksi ahli.

³⁵ Nur Hidayat Sardini *10 Prinsip Peradilan Kode Etik Penyelenggara Pemilu*. op.cit., dikutip dari laman website www.dkpp.go.id <http://www.dkpp.go.id/index.php?a=detilberita&id=1754> diakses tanggal 5 September 2015 Pukul 22.19 WITA.

- (7) *Judex ne procedat ex officio*. Majelis DKPP bersifat menunggu artinya DKPP tidak dapat mendorong masyarakat untuk melapor ke DKPP tetapi jika ada laporan DKPP tidak akan menolak.
- (8) *Dominus litis*, dalam sidang DKPP hakimlah yang aktif dalam menggali dugaan pelanggaran kode etik.
- (9) *Judex debet judicare secundum allegata et probate*, hakim mengadili berdasarkan perkara yang diajukan beserta bukti-buktinya dalam sidang.
- (10) *Verhandlungsmaxime*, para pihak yang wajib membuktikan apa yang disangkakan dan bukan hakim.

2. Sejarah DKPP

Pembentukan dewan kehormatan sebagai penegak kode etik bagi penyelenggara pemilu merupakan langkah untuk mewujudkan pemilu berintegritas, sekaligus menjaga kehormatan institusi penyelenggara pemilu. Sebelumnya dilakukan revisi atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu, kewenangan dewan kehormatan pada masing-masing institusi penyelenggara pemilu masih sangat terbatas. Ini disebabkan karena kedudukan dewan kehormatan, baik pada Komisi Pemilihan Umum (KPU) maupun Badan Pengawas Pemilu

(Bawaslu), belum independen dan masih bersifat *ad hoc*. Terlebih lagi Dewan Kehormatan Bawaslu hanya berwenang memeriksa pengaduan dan/atau laporan adanya pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh anggota Bawaslu, tidak demikian dengan Panwaslu yang ada di provinsi, kabupaten/kota, kecamatan, Pengawas Pemilu Lapangan hingga Pengawas Pemilu Luar Negeri.³⁶

Pasca dibentuk tahun 2008 hingga 2010, meski belum didukung aspek struktural, kinerja Dewan Kehormatan Komisi Pemilihan Umum (DK KPU) dianggap cukup baik. Sejumlah pemberhentian anggota KPUD Provinsi/Kabupaten/Kota hingga mantan anggota KPU Andi Nurpati, menjadikan DK KPU dinilai produktif dalam penegakan etik. Karena itu sebagai bentuk apresiasi dan dukungan terhadap fungsi dewan kehormatan, kapasitas lembaga ini ditingkatkan melalui Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu.

Lahirnya ketentuan baru tentang penyelenggara pemilu memberikan ruang bagi pembentukan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) sebagai lembaga penegak kode etik pemilu yang permanen dan independen. DKPP secara resmi dibentuk pada tanggal 12 Juni 2012. Tidak hanya menangani penegakan etik KPU, lembaga ini juga memiliki kewenangan yang sama terhadap Bawaslu di tiap tingkatan. Komposisi keanggotaan

³⁶ Rozali Abdullah, *op.cit.*, hlm. 137.

DKPP periode 2012-2017 terdiri atas perwakilan unsur DPR, yakni Jimly Asshiddiqie, Nur Hidayat Sardini, dan Saut Hamongan Sirait, dari unsur pemerintah, Abdul Bari Azed (kemudian mengundurkan diri dan digantikan oleh Prof. Anna Erliyana, S.H.,M.H.), dan Valina Singka Subekti, serta dari unsur KPU dan Bawaslu, Ida Budhianti dan Nelson Simanjuntak.³⁷

Pada masa transisi mencari bentuk untuk menjadi lembaga peradilan etik yang independen dan mandiri, DKPP menjalankan tugas, fungsi, dan wewenang berdasarkan amanat UU No. 15 tahun 2011 khususnya yang berkaitan dengan bagaimana membangun infrastruktur teknis operasional peraturan perundang-undangan, sehingga disusunlah Peraturan Bersama KPU, Bawaslu, dan DKPP Nomor 13,11,1 Tahun 2012 tentang Kode Etik Penyelenggara Pemilihan Umum, serta Peraturan DKPP tentang Pedoman Beracara DKPP.³⁸

3. Kedudukan dan Fungsi DKPP

Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) adalah lembaga negara yang diberikan kewenangan oleh Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu untuk melakukan penegakan etika penyelenggara pemilu. Secara spesifik dalam Pasal 109 ayat (2) menyebutkan bahwa DKPP dibentuk

³⁷ *Sejarah Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP)*, booklet DKPP 12 Juni 2014.

³⁸ Jimly Asshiddiqie, *Peradilan Etik dan Etika Konstitusi. op.cit.*, hlm.280

untuk memeriksa dan memutuskan pengaduan dan/atau laporan adanya dugaan pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh anggota KPU, anggota KPU Provinsi, anggota KPU Kabupaten/Kota, anggota PPK, anggota PPS, anggota PPLN, anggota KPPS, anggota KPPSLN, anggota Bawaslu, anggota Bawaslu Provinsi dan anggota Panwaslu Kabupaten/Kota, anggota Panwaslu Kecamatan, anggota Pengawas Pemilu Lapangan dan anggota Pengawas Pemilu Luar Negeri.

Selanjutnya terkait tugas dan kewenangan DKPP dalam rangka penegakan kode etik Penyelenggara Pemilu, dijelaskan dalam Pasal 110 hingga Pasal 115 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu. Kode etik disusun untuk menjaga kemandirian, integritas, dan kredibilitas Penyelenggara Pemilu, dan ditetapkan dalam Peraturan Bersama KPU, Bawaslu, dan DKPP Nomor 13,11,1 Tahun 2012 tentang Kode Etik Penyelenggara Pemilihan Umum. Lebih lanjut dalam ketentuan tersebut dijelaskan, Kode Etik Penyelenggara Pemilu adalah satu kesatuan landasan norma moral, etis, dan filosofis yang menjadi pedoman bagi perilaku penyelenggara pemilihan umum yang diwajibkan, dilarang, patut atau tidak patut dilakukan dalam semua tindakan dan ucapan. Kode etik tersebut bersifat mengikat serta wajib dipatuhi oleh Penyelenggara Pemilu.

Adapun tugas dan kewenangan DKPP diatur dalam Pasal 111 ayat (3) dan (4) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu.

(3) Tugas DKPP meliputi:

- a. menerima pengaduan dan/atau laporan dugaan adanya pelanggaran kode etik oleh Penyelenggara Pemilu;
- b. melakukan penyelidikan dan verifikasi, serta pemeriksaan atas pengaduan dan/atau laporan dugaan adanya pelanggaran kode etik oleh Penyelenggara Pemilu;
- c. menetapkan putusan; dan
- d. menyampaikan putusan kepada pihak-pihak terkait untuk ditindaklanjuti.

(4) DKPP mempunyai wewenang untuk:

- a. memanggil Penyelenggara Pemilu yang diduga melakukan pelanggaran kode etik untuk memberikan penjelasan dan pembelaan;
- b. memanggil pelapor, saksi, dan/atau pihak-pihak lain yang terkait untuk dimintai keterangan, termasuk untuk dimintai dokumen atau bukti lain; dan
- c. memberikan sanksi kepada Penyelenggara Pemilu yang terbukti melanggar kode etik.

4. Penanganan Pelanggaran Etik oleh DKPP

Penangan terhadap pelanggaran etik penyelenggara pemilu berpedoman pada Peraturan DKPP Nomor 1 Tahun 2013 tentang Pedoman Beracara Kode Etik Penyelenggara Pemilu. Berdasar prinsip cepat dan sederhana, Persidangan Kode Etik terdiri atas beberapa tahap, yakni penerimaan pengaduan, pemeriksaan pengaduan, persidangan dan penetapan putusan.

Dugaan pelanggaran Kode Etik dapat diajukan kepada DKPP berupa pengaduan dan/atau laporan dan/atau rekomendasi

DPR. Pengaduan diajukan oleh penyelenggara Pemilu, Peserta Pemilu, tim kampanye, masyarakat, dan/atau pemilih, sedang rekomendasi DPR disampaikan oleh DPR kepada DKPP sesuai dengan peraturan tata tertib DPR. Adapun alasan pengaduan diuraikan dengan jelas dalam aduan tertulis dan memuat mengenai tindakan atau sikap teradu dan/atau terlapor yang meliputi:

- a. waktu perbuatan dilakukan;
- b. tempat perbuatan dilakukan;
- c. perbuatan yang dilakukan; dan
- d. cara perbuatan dilakukan.

Sebagai syarat pemeriksaan awal pada Pasal 8 disyaratkan pengaduan disertai paling sedikit 2 (dua) alat bukti. Lebih lanjut di Pasal 8 Ayat (2), alat bukti tersebut berupa:

- a. keterangan saksi;
- b. keterangan ahli;
- c. surat atau tulisan;
- d. petunjuk;
- e. keterangan para pihak; atau
- f. data atau informasi yang dapat dilihat, dibaca, dan/atau didengar yang dapat dikeluarkan dengan atau tanpa bantuan suatu sarana, baik yang tertuang di atas kertas, benda fisik apa pun selain kertas, maupun yang terekam secara elektronik atau optik yang berupa tulisan, suara,

gambar, peta, rancangan, foto, huruf, tanda, angka, atau perforasi yang memiliki makna.

Terhadap berkas aduan yang masuk dilakukan verifikasi administrasi oleh DKPP atau melalui Bawaslu Provinsi, pengadu diberi kesempatan untuk melengkapi berkas aduan, apabila belum memenuhi persyaratan pengaduan.

Selanjutnya pengaduan yang telah memenuhi verifikasi administrasi dilanjutkan ke tahap verifikasi materiil yang dilakukan oleh DKPP untuk menentukan apakah pengaduan memenuhi unsur pelanggaran kode etik. Apabila dari verifikasi materiil dinyatakan tidak terdapat dugaan pelanggaran kode etik maka DKPP menyampaikan pemberitahuan kepada pengadu dalam waktu paling lama 5 (lima) hari, sebaliknya jika terdapat dugaan pelanggaran kode etik maka proses akan dilanjutkan ke tahap persidangan.

Karena bersifat nasional DKPP dan berkedudukan di pusat DKPP dapat membentuk tim pemeriksa pelanggaran kode etik ke daerah, yang dalam Pasal 19 Ayat (3) terdiri atas:

- a. 1 (satu) orang anggota DKPP yang merangkap sebagai ketua;
- b. 1 (satu) orang anggota KPU Provinsi;
- c. 1 (satu) orang anggota Bawaslu Provinsi; dan

- d. 2 (dua) orang unsur masyarakat yang berasal dari akademisi, tokoh masyarakat, atau praktisi yang memiliki pengetahuan kepemiluan dan etika, salah satunya berdomisili di wilayah kerja tim pemeriksa.

Dalam Peraturan DKPP Nomor 2 Tahun 2013 tentang Pemeriksaan Pelanggaran Kode Etik Penyelenggara Pemilu di Daerah, dijabarkan tugas dan kewenangan tim pemeriksa, diantaranya:

Pasal 5

- (1) Tugas Tim Pemeriksa meliputi:
 - a. Mengikuti Rapat Tim Pemeriksa;
 - b. Melaksanakan Acara Pemeriksaan;
 - c. Membuat Resume Pemeriksaan; dan
 - d. Membuat Laporan Tim Pemeriksa antara lain notulensi rapat, risalah pemeriksaan, dan berita acara pemeriksaan.
- (2) Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) Tim Pemeriksa berwenang:
 - a. Memanggil para pihak, saksi, ahli dan pihak terkait;
 - b. Mengambil sumpah saksi dan/atau ahli yang akan memberikan keterangan dan/atau pendapat dalam Acara Pemeriksaan;
 - c. Meminta keterangan para pihak, saksi, dan pihak terkait, dan/atau pendapat ahli;
 - d. Memeriksa dan mengesahkan alat bukti dan barang bukti yang disampaikan dalam Acara Pemeriksaan; dan
 - e. Meminta alat bukti dan barang bukti lainnya.

Acara pemeriksaan dilakukan secara terbuka, adapun agenda sidang pemeriksaan baik oleh tim pemeriksa di daerah maupun oleh DKPP, meliputi:

- a. memeriksa kedudukan hukum Pengadu dan/atau Pelapor;
- b. mendengarkan pokok Pengaduan dan/atau laporan yang diajukan oleh Pengadu dan/atau Pelapor;

- c. mendengarkan keterangan dan/atau jawaban Teradu dan/atau Terlapor;
- d. mendengarkan keterangan saksi;
- e. mendengarkan pendapat ahli;
- f. mendengarkan keterangan pihak terkait; dan
- g. memeriksa dan mengesahkan alat bukti dan barang bukti.

Selanjutnya berita acara persidangan dibacakan dalam rapat pleno DKPP yang bersifat tertutup dan diikuti oleh seluruh anggota DKPP, dengan dihadiri paling sedikit 5 (lima) orang anggota DKPP. Dalam rapat tersebut, didengarkan pertimbangan atau pendapat tertulis para anggota DKPP untuk selanjutnya menetapkan putusan. Pengambilan keputusan dilakukan secara musyawarah untuk mufakat, namun apabila hal tersebut tidak tercapai maka keputusan diambil berdasarkan suara terbanyak secara langsung atau melalui pemungutan suara elektronik.

Lebih lanjut putusan yang telah ditetapkan dalam rapat pleno DKPP diucapkan dalam persidangan dengan memanggil pihak teradu dan pihak pengadu. Dalam pelaksanaan putusan, pada Pasal 73 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu, Bawaslu ditugaskan untuk mengawasi pelaksanaan putusan DKPP tersebut.

5. Putusan DKPP

Dalam Peraturan DKPP Nomor 1 Tahun 2013 tentang Pedoman Beracara Kode Etik Penyelenggara Pemilu, Pasal 42 Ayat (2), (3), dan (4) dijelaskan mengenai putusan DKPP:

- (2) Amar putusan DKPP dapat menyatakan:
 - a. Pengaduan dan/atau Laporan tidak dapat diterima;
 - b. Teradu dan/atau Terlapor terbukti melanggar; atau
 - c. Teradu dan/atau Terlapor tidak terbukti melanggar.
- (3) Dalam hal amar putusan DKPP menyatakan Teradu dan/atau Terlapor terbukti melanggar, DKPP memberikan sanksi berupa:
 - a. teguran tertulis;
 - b. pemberhentian sementara; atau
 - c. pemberhentian tetap.
- (4) Dalam hal amar putusan DKPP menyatakan Pengaduan dan/atau Laporan tidak dapat diterima atau Teradu dan/atau Terlapor tidak terbukti melanggar, DKPP melakukan rehabilitasi kepada Teradu dan/atau Terlapor.

Berdasarkan pasal di atas, hasil pemeriksaan dalam persidangan yang dilakukan DKPP dapat memberikan rehabilitasi apabila teradu tidak terbukti melanggar kode etik, dan sebaliknya menjatuhkan sanksi kepada teradu apabila terbukti melakukan pelanggaran. Berkaitan dengan hal tersebut, Jimly Asshiddiqie mengemukakan konsepsi sanksi etika mengandung 2 (dua) unsur yang dapat bersifat sendiri-sendiri atau bersifat bertahap, yaitu:³⁹

- (i) sanksi yang bersifat membina atau mendidik berupa peringatan atau teguran, mulai dari bentuk yang paling ringan, yaitu teguran lisan sampai ke tingkat yang paling

³⁹ Jimly Asshiddiqie, *Pengenalan DKPP Kepada Para Hakim*. (www.jimly.com)

berat, yaitu peringatan keras secara tertulis, terdokumentasi, dan tersebar secara terbuka untuk khalayak yang luas; dan

- (ii) sanksi yang bersifat berat yang bertujuan menyelamatkan citra, kehormatan, dan kepercayaan publik terhadap institusi dan jabatan yang dipegang oleh pelanggar kode etik, yaitu dalam bentuk pemberhentian yang bersangkutan dari jabatan yang dapat bersifat sementara atau bersifat tetap. Pemberhentian sementara dimaksudkan untuk memulihkan keadaan, yaitu sampai dicapainya kondisi yang bersifat memulihkan keadaan korban atau sampai kepada keadaan pelanggar dengan sifat pelanggaran atau kesalahan yang terjadi telah terpulihkan. Sedangkan pemberhentian tetap dimaksudkan untuk menyelesaikan masalah secara tuntas dengan maksud untuk menyelamatkan institusi jabatan dari perilaku yang tidak layak dari pemegangnya.

Selanjutnya dalam hal pelaksanaan putusan, KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, PPK, PPS, PPLN, KPPS, KPPSLN, Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, PPL dan PPLN diwajibkan melaksanakan putusan DKPP tersebut dalam bentuk surat keputusan. Di samping itu apabila penelitian atau pemeriksaan yang dilakukan DKPP

menemukan dugaan pelanggaran di luar pelanggaran kode etik, maka DKPP mengeluarkan rekomendasi untuk ditindaklanjuti lembaga dan/atau instansi terkait.

6. Sifat Final dan Mengikat

Secara harfiah, “final” berarti tahapan (babak) terakhir dari rangkaian pemeriksaan (pekerjaan, pertandingan), sedangkan “mengikat” berarti menguatkan (mencengkam). Bertolak dari arti tersebut, maka frasa “final” dan “mengikat” memiliki arti yang saling terkait, artinya akhir dari suatu proses pemeriksaan, telah memiliki kekuatan mengeratkan atau menyatukan semua kehendak dan tidak dapat dibantah lagi.⁴⁰

Berdasarkan gambaran tersebut bila dikaitkan dengan sifat final dan mengikat dari putusan pengadilan, berarti telah tertutup bagi segala kemungkinan untuk menempuh upaya hukum setelahnya. Tatkala putusan tersebut diucapkan dalam sidang pleno, maka ketika itu lahir kekuatan mengikat secara hukum (*binding*), artinya putusan itu langsung mengikat dan bersifat memaksa sehingga semua pihak terkait wajib mematuhi putusan itu sebagaimana mestinya.

Lebih lanjut asas *final and binding* diartikan suatu putusan bersifat putusan akhir dan mengikat yang tidak dapat dilanjutkan

⁴⁰ Ahsan Yunus, op.cit., hlm. 42.

dengan upaya hukum lain, seperti banding atau kasasi.⁴¹ Lain halnya apabila dikaitkan dengan sifat final dalam konteks keputusan tata usaha negara, maka berarti putusan tersebut tidak membutuhkan persetujuan lebih lanjut dan dapat langsung dieksekusi.

⁴¹ Rocky Marbun, dkk. *Kamus Hukum Lengkap*, (Jakarta: Visi Media, 2012), hlm. 21.

BAB III

METODE PENELITIAN

A. Tipe Penelitian

Tipe penelitian ini adalah penelitian hukum normatif. Penelitian dilakukan secara kualitatif dengan bertumpu pada studi kepustakaan (*library research*). Melalui studi kepustakaan, objek penelitian dapat dikaji sesuai dengan doktrin-doktrin dan asas-asas di dalam ilmu hukum, baik itu bersumber pada bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder. Penelitian tipe ini sebagaimana lazim disebut studi dokmatik atau penelitian doktrinal (*doktrinal research*).⁴²

B. Pendekatan Penelitian

Dalam penelitian ini digunakan dua jenis pendekatan, yaitu pendekatan kasus (*case approach*) dan pendekatan perbandingan (*comparative approach*), sebagai berikut:

1. Pendekatan Kasus (*Case Approach*)

Pendekatan ini dilakukan dengan menelaah putusan Mahkamah Konstitusi tentang pemberhentian penyelenggara pemilu oleh DKPP. Kajian pokok pada pendekatan ini dipusatkan pada *ratio decidendi* atau *reasoning* yang menjadi pertimbangan Mahkamah Konstitusi dalam memutus Pasal 112 ayat (12) tentang

⁴² Zainuddin Ali. *Metode Penelitian Hukum*. Cetakan Ketiga. (Jakarta: Sinar Grafika, 2011), halaman 24-25.

putusan DKPP bersifat final dan mengikat sebagai inkonstitusional melalui amar putusan nomor: 31/PUU-XI/2013.

2. Pendekatan Perundang-undangan (*Statute approach*)

Pendekatan ini dilakukan dengan menelaah ketentuan peraturan perundang-undangan yang terkait dengan objek penelitian. Hasil dari telaah tersebut merupakan suatu argumen untuk memecahkan isu yang dihadapi dengan memperhatikan *ratio legis* dan dasar ontologis lahirnya undang-undang.

3. Pendekatan Perbandingan (*Comparative Approach*)

Pendekatan perbandingan atau studi komparasi, dilakukan untuk membandingkan sifat final dan mengikat putusan Mahkamah Konstitusi dalam Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 jo. Undang-Undang No. 8 Tahun 2011 tentang Mahkamah Konstitusi dan Undang-Undang No. 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu. Hal ini dilakukan untuk menyingkap latar belakang diterapkannya putusan demikian. Pendekatan perbandingan diharapkan mampu memberikan sudut pandang yang menyeluruh terhadap putusan yang bersifat final dan mengikat.

C. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian dilakukan di berbagai perpustakaan. Perpustakaan yang dimaksud adalah perpustakaan yang ada di Makassar, khususnya perpustakaan Fakultas Hukum Unhas, perpustakaan Pusat Unhas.

D. Teknik Pengumpulan Data

Dalam penulisan karya ilmiah ini, penulis menggunakan teknik pengumpulan data sebagai berikut:

1. Studi Kepustakaan (*Library Research*)

Studi kepustakaan dilakukan dengan menelaah data-data sekunder yang diperoleh dari buku, jurnal, peraturan perundang-undangan, putusan, hasil penelitian, media cetak, serta media elektronik yang memiliki hubungan dengan penulisan karya ilmiah ini.

2. Wawancara (*Interview*)

Guna melengkapi dan mengonfirmasi bahan yang diperoleh dari studi kepustakaan, dilakukan wawancara dimana narasumbernya adalah pihak-pihak yang memiliki kompetensi terkait isu yang dibahas dalam karya ilmiah ini.

E. Jenis dan Sumber Hukum

Sumber-sumber penelitian hukum dibedakan dalam dua jenis, yakni bahan hukum primer, yang bersifat autoritatif (mempunyai otoritas) dan bahan hukum sekunder, berupa publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi:⁴³

⁴³ Peter Mahmud Marzuki. *Penelitian Hukum*. Cetakan Ketujuh. (Jakarta: Kencana, 2011), hlm. 141.

a. Bahan Hukum Primer

Bahan-bahan hukum yang mengikat dan merupakan landasan utama untuk digunakan dalam rangka penelitian ini, yakni peraturan perundang-undangan dan putusan hakim yang berhubungan dengan objek penelitian.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan-bahan hukum yang diperoleh dari studi kepustakaan dengan menelaah berbagai macam bacaan yang berkaitan objek kajian, seperti: buku, kamus hukum, jurnal ilmiah, laporan, dan hasil penelitian lainnya yang berkaitan dengan objek penelitian.

F. Analisis Data

Dalam penulisan karya ilmiah ini, penulis menggunakan teknik deskriptif kualitatif. Data yang diperoleh baik dari studi kepustakaan maupun wawancara dianalisis dengan cara menjelaskan dan memaparkan hasil objek penelitian, kemudian menguraikan hasil penelitian dalam bentuk pemetaan masalah. Dari proses tersebut ditarik sebuah kesimpulan.

BAB IV

PEMBAHASAN

A. Pertimbangan Hakim Mahkamah Konstitusi Dalam Putusan Nomor: 31/PUU-XI/2013 Tentang Sifat Final dan Mengikat Putusan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP)

Kehadiran DKPP sebagai bagian dari kesatuan fungsi penyelenggaraan pemilu memperlihatkan hasil yang signifikan dalam penegakan etik penyelenggara pemilu. Berdasarkan laporan satu tahun DKPP, lembaga ini telah memberhentikan 70 orang penyelenggara dan 46 orang mendapatkan peringatan (Juni 2012 – Mei 2013)⁴⁴. Independensi ditambah kewenangan memutus perkara pelanggaran etik penyelenggara pemilu, menjadikan posisi DKPP cukup strategis untuk menanggulangi krisis kepercayaan publik terhadap penyelenggaraan pemilu.

Namun sebagai lembaga pembinaan eksternal, DKPP dinilai tidak seharusnya memiliki kewenangan memutus perkara pelanggaran etik penyelenggara pemilu dengan putusan yang bersifat final dan mengikat. Pada umumnya komisi etik atau lembaga pembinaan yang berada di luar institusi yang bersangkutan hanya memiliki wewenang untuk memberikan rekomendasi. Konsekuensi dari putusan DKPP adalah diwajibkannya Presiden, KPU, ataupun Bawaslu untuk menindaklanjuti putusan tersebut melalui surat keputusan apabila

⁴⁴ Veri Junaidi, *Purifikasi DKPP*. Majalah Konstitusi No. 87 Mei 2014. *Op.cit.*, hlm. 6.

teradu dijatuhi sanksi pemberhentian, maupun langkah rehabilitasi apabila teradu tidak terbukti melakukan pelanggaran etik.

Pada Februari 2013, Ramdansyah, mantan Ketua Panwaslu Jakarta mengajukan permohonan untuk dilakukan pengujian terhadap pasal-pasal mengenai putusan DKPP dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum ke Mahkamah Konstitusi. Pemohon mendalilkan bahwa Putusan DKPP yang bersifat final dan mengikat menimbulkan ketidakpastian hukum karena menegasikan kewenangan pembinaan dan supervisi yang dimiliki oleh KPU dan Bawaslu. Pasal-pasal yang diminta untuk diuji pada undang-undang penyelenggara pemilu di antaranya;⁴⁵

1. Pasal 28 ayat (3) sepanjang frasa “Dalam hal rapat pleno DKPP memutuskan pemberhentian anggota sebagaimana dimaksud pada ayat (1)”
2. Pasal 28 ayat (4) sepanjang frasa “pengambilan putusan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) oleh DKPP diatur lebih lanjut dengan Peraturan DKPP”
3. Pasal 100 ayat (4) sepanjang frasa “Dalam hal rapat pleno DKPP memutuskan pemberhentian anggota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2)”
4. Pasal 101 ayat (1) sepanjang frasa “pengambilan putusan oleh DKPP sebagaimana dimaksud dalam Pasal 100 diatur lebih lanjut dengan Peraturan DKPP”
5. Pasal 112 ayat (9) sepanjang frasa “DKPP menetapkan putusan”
6. Pasal 112 ayat (10) sepanjang frasa “Putusan DKPP”,
7. Pasal 112 ayat (12) sepanjang frasa “Putusan sebagaimana dimaksud pada ayat (10) bersifat final dan mengikat”,
8. Pasal 112 ayat (13) sepanjang frasa “wajib melaksanakan putusan DKPP”, dan
9. Pasal 113 ayat (2) sepanjang frasa “Pengambilan putusan”

⁴⁵ Ikhtisar *Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 31/PUU-XI/2013 tentang Pemberhentian oleh Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan umum*, hlm. 31.

Pasal-pasal tersebut dianggap bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3), Pasal 22E ayat (1), Pasal 22E ayat (5), dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945.

Dari pengujian undang-undang dengan nomor 31/PUU-XI/2013 tersebut majelis hakim konstitusi dalam amar putusannya mengabulkan permohonan pemohon untuk sebagian, yaitu;

1. Frasa “bersifat final dan mengikat” dalam Pasal 112 ayat (12) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai, “Putusan sebagaimana dimaksud pada ayat (10) bersifat final dan mengikat bagi Presiden, KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, dan Bawaslu”;
2. Frasa “bersifat final dan mengikat” dalam Pasal 112 ayat (12) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai, “Putusan sebagaimana dimaksud pada ayat (10) bersifat final dan mengikat bagi Presiden, KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, dan Bawaslu”.

Hal yang menjadi pertimbangan hakim dalam menjatuhkan putusan setelah memeriksa dengan saksama permohonan para

Pemohon, membaca dan mendengarkan keterangan Pemerintah dan DPR, serta memeriksa bukti-bukti tertulis, para saksi serta para ahli yang diajukan baik oleh pemohon maupun oleh Pemerintah, hal pokok yang dipersoalkan dalam permohonan antara lain:⁴⁶

1. Mahkamah Konstitusi dalam menilai kedudukan DKPP, melihat pada pertimbangan paragraf [3.18] Putusan Nomor 11/PUU-VIII /2010, tanggal 18 Maret 2010, bahwa DKPP adalah organ yang merupakan bagian dan satu kesatuan fungsi penyelenggaraan Pemilu yang dimaksud Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 yaitu yang mengawasi perilaku penyelenggara Pemilu.
2. Menurut Mahkamah Konstitusi, penyelenggara peradilan di Indonesia terdiri dari Mahkamah Agung (MA) dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan Mahkamah Konstitusi (MK).
3. DKPP tidak termasuk dalam pengadilan khusus yang masuk dalam salah satu lingkungan peradilan di bawah MA sebagaimana dimaksudkan oleh Pasal 24 ayat (2) UUD 1945 dan Pasal 27 ayat (1) UU 48/2009 serta tidak termasuk pula sebagai salah satu pelaku kekuasaan kehakiman sebagaimana dimaksud Pasal 24 ayat (2) UUD 1945. Hal tersebut telah ditegaskan pula dalam salah satu pertimbangan dalam Putusan Mahkamah mengenai sengketa perselisihan hasil pemilihan umum (PHPU) yaitu dalam paragraf [3.18.1] Putusan Nomor 115/PHPU.D-XII/2013, bertanggal 1 Oktober 2013.
4. Adapun objek perkara yang ditangani DKPP, menurut Mahkamah Konstitusi, terbatas hanya kepada perilaku (etika) pribadi atau orang perorangan pejabat atau petugas penyelenggara Pemilu. Keberadaan DKPP sebagai lembaga etik yang menangani pelanggaran kode etik yang dilakukan penyelenggara Pemilu diperlukan dalam upaya mengawal terselenggaranya Pemilu yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.

⁴⁶ *Ibid.* hlm. 35-36.

5. Putusan DKPP yang bersifat final dan mengikat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 112 ayat (12) UU 15/2011 dapat menimbulkan ketidakpastian hukum apakah final dan mengikat yang dimaksud dalam Undang-Undang tersebut adalah sama dengan final dan mengikatnya putusan lembaga peradilan. Untuk menghindari ketidakpastian hukum atas adanya ketentuan tersebut, Mahkamah Konstitusi menegaskan bahwa putusan final dan mengikat DKPP tidak dapat disamakan dengan putusan final dan mengikat dari lembaga peradilan pada umumnya oleh karena DKPP adalah perangkat internal penyelenggara Pemilu yang diberi wewenang oleh Undang-Undang. Sifat final dan mengikat dari putusan DKPP haruslah dimaknai final dan mengikat bagi Presiden, KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, maupun Bawaslu dalam melaksanakan putusan DKPP. Adapun keputusan Presiden, KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, maupun Bawaslu adalah merupakan keputusan pejabat TUN yang bersifat konkrit, individual, dan final yang dapat menjadi objek gugatan di peradilan TUN. Apakah peradilan TUN akan memeriksa dan menilai kembali putusan DKPP yang menjadi dasar keputusan Presiden, KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, maupun Bawaslu, hal tersebut adalah merupakan kewenangan peradilan TUN. Dengan demikian putusan final dan mengikat yang dimaksud dalam UU 15/2011 haruslah dimaknai final dan mengikat bagi Presiden, KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, maupun Bawaslu yang melaksanakan Putusan DKPP.
6. Oleh karena inti permohonan Pemohon mengenai Putusan DKPP yang bersifat final dan mengikat telah diberi makna tertentu sehingga tidak menghilangkan frasa final dan mengikat secara keseluruhan, maka terhadap permohonan Pemohon selainnya tidak relevan lagi untuk dipertimbangkan oleh Mahkamah.

Beberapa hal pokok yang dapat dicermati terkait pertimbangan hukum Mahkamah Konstitusi dalam mengabulkan sebagian permohonan Pemohon. *Pertama*, menegaskan kedudukan DKPP sebagai perangkat internal penyelenggara pemilu dan berada di luar kekuasaan kehakiman, serta *kedua*, dengan demikian sifat putusan

yang final dan mengikat tidak dapat dimaknai sama dengan lembaga peradilan sebab akan menimbulkan ketidakpastian hukum.

1. DKPP sebagai Komisi Negara Independen dengan Kewenangan yang Bersifat Quasi Yudisial

Mengenai kedudukan DKPP telah dijelaskan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-VIII/2010, dan kembali ditegaskan dalam pertimbangan hukum Putusan Nomor 31/PUU-XI/2013. Dimana dasar kontitusional pembentukan DKPP merujuk pada Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 22E ayat (5) yang menyatakan bahwa pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Dalam rangka mengawal terwujudnya pemilihan umum yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil diperlukan adanya suatu pengawasan agar pemilihan umum tersebut benar-benar dilaksanakan berdasarkan asas pemilihan umum dan peraturan perundang-undangan.

Kalimat “suatu komisi pemilihan umum” dalam UUD 1945 tidak merujuk kepada sebuah nama institusi, akan tetapi merujuk pada fungsi penyelenggaraan pemilu yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Dengan demikian, fungsi penyelenggaraan pemilu tidak hanya dilaksanakan oleh KPU, akan tetapi termasuk juga lembaga pengawas pemilu dalam hal ini Bawaslu. Dalam

penyelenggaraan pemilu tersebut terdapat pula DKPP, sebagai lembaga yang bertugas menangani pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu yang merupakan satu kesatuan fungsi penyelenggaraan pemilu.⁴⁷

Baik KPU, Bawaslu, dan DKPP masing-masing bekerja dengan tugas dan kewenangan masing-masing dalam kesatuan fungsi penyelenggaraan pemilu. Konfigurasi yang dituangkan melalui UU 15/2011 ini disusun berdasarkan kebutuhan akan penyelenggara pemilu yang profesional serta mempunyai integritas, kapabilitas, dan akuntabilitas, dalam rangka meningkatkan kualitas penyelenggaraan pemilu yang dapat menjamin pelaksanaan hak politik masyarakat.

Dalam relasi tersebut diharapkan tercipta relasi yang konstruktif dimana hubungan antar lembaga berjalan di atas kesepahaman untuk saling kontrol dan saling imbang (*checks and balances*). Menytir pemikiran Bruce Ackerman dalam tulisannya di *Harvard Law Review* yang menjadi tren ketatanegaraan modern, bahwa prinsip *checks and balances* tidak lagi hanya berlaku di antara lembaga legislatif, eksekutif, dan yudikatif.⁴⁸ Sejalan dengan pelaksanaan demokrasi melalui pemilu yang didalamnya terdapat prinsip saling mengawasi dan mengimbangi, dimana KPU sebagai

⁴⁷ Penjelasan pemerintah dalam uji materi UU No.15 Tahun 2011. *Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 31/PUU-XI/2013*, hlm. 40.

⁴⁸ Denny Indrayana, *Komisi Negara Independen Evaluasi Kekinian dan Tantangan Masa Depan*. (Majalah Hukum Nasional: DEPKUMHAM RI) hlm. 92

pelaksana pemilu, Bawaslu sebagai lembaga pengawas pemilu, serta DKPP sebagai lembaga yang menangani perkara pelanggaran etik penyelenggara pemilu.

Lebih lanjut sebagai lembaga negara yang berada dalam kesatuan fungsi penyelenggaraan pemilu, DKPP juga dikategorikan sebagai *state auxiliary bodies* (lembaga negara yang melayani), di luar daripada *main state organ* (lembaga negara utama). Menurut Michael R. Asimow⁴⁹, *State auxiliary bodies* dapat dibedakan dalam dua kategori: *Pertama*, komisi negara biasa (*state commissions*), yaitu komisi negara yang merupakan bagian dari cabang kekuasaan eksekutif, dan tidak mempunyai peran yang terlalu penting; *kedua*, komisi negara independen, yaitu organ negara (*state organs*) yang diidealkan independen dan karenanya berada diluar cabang kekuasaan eksekutif, legislatif, maupun yudisial; namun justru mempunyai fungsi campur sari ketiganya. Lebih lanjut menurut William F. Funk dan Richard H. Seamon dalam buku *Administrative Law: Examples & Explanations*, kekuasaan komisi independen dapat berupa *quasi legislative*, *executive power*, dan *quasi judicial*.⁵⁰

DKPP sendiri berdasar pada fungsi dan kewenangannya, dapat digolongkan memiliki kekuasaan yang bersifat *quasi judicial*. Sebab meskipun bukan lembaga peradilan yang memegang

⁴⁹ Titik Triwulan Tutik. *op.cit.*, hlm.180.

⁵⁰ Denny Indrayana, *Op.cit.*, hlm. 68.

kekuasaan kehakiman dalam UUD 1945, DKPP tetap dapat menjalankan fungsi yudisial yang ditentukan oleh undang-undang, dalam hal ini terbatas pada ranah etik penyelenggara pemilu. Memang pada umumnya lembaga quasi yudisial memiliki fungsi yang bersifat campuran seperti fungsi regulasi dan/atau fungsi administrasi. Di tiap negara ketentuan mengenai lembaga quasi yudisial ini bervariasi.

Dalam pertimbangan putusan Pengadilan Texas dalam kasus *Perdue, Brackett, Flores, Utt & Burns versus Linebarger, Goggan, Blair, Sampson & Meeks, L.L.P* tahun 2009 dikemukakan adanya 6 (enam) macam kekuasaan yang menentukan apakah suatu lembaga negara dapat dikatakan merupakan lembaga quasi yudisial atau bukan, antara lain;⁵¹

1. Kekuasaan untuk memberikan penilaian dan pertimbangan. (*The power to exercise judgement and discretion*);
2. Kekuasaan untuk mendengar dan menentukan atau memastikan fakta-fakta dan untuk membuat putusan. (*The power to hear and determine or to ascertain facts and decide*);
3. Kekuasaan untuk membuat amar putusan dan pertimbangan-pertimbangan yang mengikat sesuatu subjek hukum dengan amar putusan dan dengan pertimbangan-pertimbangan yang dibuatnya. (*The power to make binding orders and judgements*);
4. Kekuasaan untuk mempengaruhi hak orang atau hak milik orang per orang. (*The power to affect the personal or property rights of private persons*);
5. Kekuasaan untuk menguji saksi-saksi, untuk memaksa saksi untuk hadir, dan untuk mendengar keterangan para pihak dalam persidangan. (*The power to examine*

⁵¹ Jimly Asshiddiqie, *Pengadilan Khusus*. (www.jimly.com), hlm. 8-9.

- witnesses, to compel the attendance of witnesses, and to hear the litigation of issues on a hearing*); dan
6. Kekuasaan untuk menegakkan keputusan atau menjatuhkan sanksi hukuman. (*The power to enforce decisions or impose penalties*).

Di samping DKPP lembaga quasi yudisial, terdapat pula beberapa lembaga negara yang memiliki kekuasaan yudisial seperti Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU), Komisi Informasi Pusat (KIP) dan Komisi Informasi Daerah (KID), dan lainnya. Meski begitu, bagaimana seharusnya hubungan antara lembaga-lembaga quasi yudisial dengan pengadilan tidak digambarkan secara jelas dalam peraturan di bidang peradilan. Dalam tulisannya tentang Perubahan UU Bidang Peradilan, Rifqi Sjarief Assegaf⁵² menganggap hal tersebut sebagai salah satu indikator untuk menyatakan bahwa penyusunan dan perubahan undang-undang bidang peradilan terjebak dalam ketiadaan konsep.

2. Sifat Final dan Mengikat Putusan DKPP dan Mahkamah Konstitusi

Atas ketidakpastian hukum yang timbul dari Pasal 112 ayat (12) UU 15/2011, dalam amar putusannya majelis hakim konstitusi pun meluruskan makna sifat final dan mengikat putusan DKPP. Putusan DKPP bersifat final dan mengikat dimaknai berlaku bagi Presiden, KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, maupun

⁵² Saldi Isra, Makalah *Keterbukaan Pengadilan dan Akses terhadap Keadilan*. Dikutip dari laman <http://www.saldiisra.web.id/index.php/21-makalah/makalah1/189-keterbukaan-pengadilan-dan-akses-terhadap-keadilan.html> diakses tanggal 28 Desember 2015 pukul 20.17 WITA.

Bawaslu dalam melaksanakan putusan DKPP. Mahkamah pun menegaskan putusan final dan mengikat DKPP tidak dapat disamakan dengan putusan final dan mengikat sebagaimana layaknya lembaga peradilan, karena DKPP sebatas perangkat internal penyelenggara pemilu.

Guna memperjelas penggunaan frasa sifat final dan mengikat dalam perundang-undangan, penulis menggambarkan sifat putusan Mahkamah Konstitusi serta sifat putusan DKPP - sebelum dan sesudah putusan Mahkamah Konstitusi- dalam tabel berikut:

Putusan Mahkamah Konstitusi dalam UU No. 24 Tahun 2003 <i>jo.</i> UU No. 8 Tahun 2011	Putusan DKPP dalam UU No. 15 Tahun 2011	Sifat Final dan Mengikat Putusan DKPP Pasca Putusan MK
Pasal 10 Ayat (1)	Pasal 112	
(1) Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk: a. menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; b. memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh	(10) Putusan DKPP berupa sanksi atau rehabilitasi diambil dalam rapat pleno DKPP. (12) Putusan sebagaimana dimaksud pada ayat (10) bersifat final dan mengikat.	Bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai, <i>"Putusan sebagaimana dimaksud pada ayat (10) bersifat final dan mengikat bagi Presiden, KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, dan Bawaslu"</i> ;

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; c. memutus pembubaran partai politik; dan d. memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.		
Penjelasan Pasal 10 Ayat (1)	Penjelasan Pasal 112	
Putusan Mahkamah Konstitusi bersifat final, yakni putusan Mahkamah Konstitusi langsung memperoleh kekuatan hukum tetap sejak diucapkan dan tidak ada upaya hukum yang dapat ditempuh. Sifat final dalam putusan Mahkamah Konstitusi dalam Undang-Undang ini mencakup pula kekuatan hukum mengikat <i>(final and binding)</i> .	Cukup jelas.	

Penjelasan lebih lanjut tentang sifat final dan mengikat DKPP dapat dilihat pada penjelasan pemerintah dan DPR dalam persidangan di Mahkamah Konstitusi. Pemerintah yang diwakilkan Staf Ahli Menteri Dalam Negeri Bidang Politik, Hukum, dan Hubungan Antar Lembaga, Reydonnyzar Moenek, memberikan keterangan bahwa Putusan DKPP bersifat final dan mengikat, hal ini terkait dengan hal-hal sebagai berikut:

- a. Permasalahan penerapan norma etika dari penyelenggara Pemilu, karena tujuan dari adanya kode etik adalah untuk menjaga keluhuran dan integritas dari profesi tersebut.
- b. Berkaitan dengan tahapan-tahapan dalam pemilu yang telah ditetapkan sebelumnya/sedang berlangsung, sehingga legalitas dari pemilu terjamin dan diselenggarakan secara jujur dan adil.
- c. Memberikan kepastian hukum dan peringatan bagi KPU dan Bawaslu sebagai penyelenggara pemilu dalam melaksanakan setiap tahapan agar lebih hati-hati dan netral tanpa memihak salah satu peserta pemilu.

Demikian halnya keterangan DPR yang diwakilkan Anggota Komisi III, Yahdil Harahap. Sifat final dan mengikat dianggap lebih menjamin kepastian hukum seseorang terkait persoalan etika untuk diselesaikan oleh DKPP. Putusan yang bersifat demikian menjamin kepastian hukum dan kepastian waktu penyelesaian mengingat Pemilu memiliki rangkaian tahapan dan program yang memiliki *sekuens* waktu tertentu yang pasti. Di samping hal tersebut akan menjamin etika individu selaku Penyelenggara Pemilu yang seyogianya bersih dari praktik-praktik kecurangan.

Berdasarkan uraian di atas, pembuat undang-undang melalui UU 15/2011 hendak membangun paradigma kepastian

hukum sebagaimana esensi dari asas final dan mengikat, dalam penegakan etik penyelenggara pemilu. Final berarti tidak ada lagi upaya hukum yang dapat ditempuh setelahnya, dan tatkala putusan tersebut diucapkan dalam sidang pleno, maka ketika itu lahir kekuatan mengikat secara hukum (*binding*).

Selanjutnya perbedaan yang paling mendasar antara putusan Mahkamah Konstitusi dan putusan DKPP, termasuk pula putusan dari lembaga peradilan lainnya terdapat pada adanya asas *erga omnes*. Putusan Mahkamah konstitusi bersifat final dan berlaku secara umum, putusan semacam ini disebut sebagai putusan yang berasas *erga omnes*. Pada peradilan umum, putusannya hanya mengikat para pihak yang bersengketa saja namun putusan Mahkamah konstitusi mengikat semua warga negara.

Putusan Mahkamah Konstitusi merupakan putusan yang tidak hanya mengikat para pihak (*interparties*), tetapi juga harus ditaati oleh siapa pun (*Erga Omnes*). Asas ini tercermin pada ketentuan yang menyatakan bahwa putusan Mahkamah Konstitusi langsung dapat dilaksanakan tanpa memerlukan lagi keputusan pejabat yang berwenang, kecuali peraturan perundang-undangan mengatur lain. Ketentuan ini mencerminkan kekuatan hukum mengikat dan karena sifat hukumnya publik, maka putusan

Mahkamah Konstitusi berlaku pada siapa saja, tidak hanya bagi para pihak yang berperkara.⁵³

3. Fungsi Pembinaan dan Supervisi Penyelenggara Pemilu

Dalam positanya pemohon mendalilkan bahwa fungsi pembinaan dan supervisi penyelenggara pemilu dinegasikan oleh kewenangan DKPP dalam memutus perkara pelanggaran etik. Fungsi pembinaan dan supervisi yang dimaksud pemohon disini adalah dalam proses pemberhentian jajaran penyelenggara Pemilu yang diangkat oleh Bawaslu dan KPU. Majelis hakim konstitusi menilai fungsi tersebut tetap terpenuhi berdasarkan ketentuan Pasal 27 ayat (4) UU 15/2011 untuk anggota KPU, KPU provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota, Pasal 41 ayat (2) UU 15/2011 untuk anggota PPK, Pasal 44 ayat (2) UU 15/2011 untuk anggota PPS, Pasal 48 ayat (3) UU 15/2011 untuk anggota PPLN, Pasal 46 ayat (2) UU 15/2011 untuk anggota KPPS, Pasal 50 ayat (2) UU 15/2011 untuk anggota KPPSLN, serta Pasal 99 ayat (3) UU 15/2011 untuk anggota Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Pengawas Pemilu Lapangan, dan Pengawas Pemilu Luar Negeri.

Berdasarkan pasal-pasal tersebut di atas, secara administratif, pejabat yang berwenang untuk mengangkat dan

⁵³ Ahsan Yunus, *Op.cit.* hlm. 56

memberhentikan penyelenggara Pemilu adalah Presiden jika terkait dengan anggota KPU dan anggota Bawaslu; KPU jika terkait dengan anggota KPU Provinsi, anggota PPLN, dan anggota KPPSLN; KPU Provinsi jika terkait dengan anggota KPU Kabupaten/Kota; KPU Kabupaten/Kota jika terkait dengan anggota PPK, anggota PPS, dan anggota KPPS; Bawaslu jika terkait dengan anggota Bawaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Pengawas Pemilu Lapangan, dan Pengawas Pemilu Luar Negeri. DKPP sendiri memiliki kewenangan untuk memutuskan pemberhentian penyelenggara Pemilu hanya jika DKPP telah melakukan penelitian dan/atau verifikasi terhadap pengaduan, mendengarkan pembelaan dan keterangan saksi-saksi, serta memperhatikan bukti-bukti yang diajukan mengenai dugaan adanya pelanggaran yang dilakukan oleh penyelenggara Pemilu yaitu sepanjang terkait pelanggaran kode etik oleh penyelenggara Pemilu.

4. Kebijakan Hukum Pembuat Undang-Undang dalam Memberikan DKPP Kewenangan Memutus Perkara Pelanggaran Etik Pemilu

Dengan dalil bahwa putusan DKPP memerlukan persetujuan lebih lanjut dari Presiden, KPU, ataupun Bawaslu, maka dalam *petitum*-nya pemohon meminta Mahkamah Konstitusi untuk

mengubah sifat putusan DKPP yang final dan mengikat menjadi bersifat rekomendasi. Sebagaimana dituangkan dalam poin 6 (enam) petitum:

Menyatakan Pasal 112 ayat (9) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 101, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5246) sepanjang frasa “*DKPP menetapkan Putusan...*” bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 sepanjang tidak dimaknai “*DKPP menetapkan Rekomendasi...*”;
Sehingga Pasal 112 ayat (9) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu menjadi “*DKPP menetapkan rekomendasi setelah melakukan penelitian dan/atau verifikasi terhadap pengaduan tersebut, mendengarkan pembelaan dan keterangan saksi-saksi, serta memperhatikan bukti-bukti*”.

Dalam pertimbangan hukumnya Mahkamah Konstitusi berpendapat lain. Oleh karena inti permohonan pemohon mengenai Putusan DKPP yang bersifat final dan mengikat telah diberi makna tertentu sehingga tidak menghilangkan frasa final dan mengikat secara keseluruhan, maka terhadap permohonan pemohon selainnya dianggap tidak relevan lagi untuk dipertimbangkan oleh mahkamah.

Mengenai pemberian kewenangan untuk memberhentikan penyelenggara pemilu dengan putusan yang bersifat final dan mengikat, bukan rekomendasi, dinilai sebagai sebuah pilihan kebijakan hukum (*legal policy*). Kebijakan yang demikian menjadi kewenangan pembuat undang-undang, sebagaimana yang

dijelaskan Yahdil Harahap dalam sidang perkara uji materi UU Penyelenggara Pemilu:⁵⁴

Dalam UU Penyelenggara Pemilu, pembentuk UU memberikan kewenangan kepada DKPP sebagai lembaga *quasi judicial* terutama bidang pelanggaran kode etik untuk membuat putusan yang bersifat final dan mengikat. Hal ini merupakan pilihan kebijakan hukum (*legal policy*) yang tidak dapat diuji, kecuali dilakukan secara sewenang-wenang (*willekeur*) dan melampaui kewenangan pembuat Undang-Undang (*detournement de pouvoir*). Dengan perkataan lain, kebijakan tersebut menjadi kewenangan pembuat UU dalam hal ini Presiden bersama DPR.

Hal tersebut pun diamini Mahkamah Konstitusi dengan berpendapat bahwa DKPP memiliki wewenang untuk memberikan putusan atas ada atau tidak adanya pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh penyelenggara Pemilu beserta sanksi yang dapat dijatuhkan kepada penyelenggara Pemilu tanpa dapat dipengaruhi oleh lembaga manapun, termasuk Presiden, KPU, maupun Bawaslu. Hal tersebut merupakan wujud dari independensi dan kemandirian DKPP sebagai salah satu lembaga yang melaksanakan fungsi penyelenggaraan Pemilu.⁵⁵

Tindak lanjut dalam rangka melaksanakan putusan DKPP merupakan keputusan badan atau pejabat TUN yang melaksanakan urusan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan, dimana keputusan tersebut bersifat individual, konkret, dan final. Oleh karena itu, keputusan TUN yang didasarkan pada putusan DKPP tersebut dapat menjadi objek

⁵⁴ *Ibid.* hlm. 16

⁵⁵ *Meluruskan Putusan DKPP*. Majalah Konstitusi No. 87 Mei 2014. *Op.cit.*, hlm. 13

gugatan di Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN). Pemeriksaan dan penilaian kembali perkara etik penyelenggara pemilu oleh PTUN menjadi kontraproduktif terhadap paradigma yang hendak dibangun oleh pembuat undang-undang penyelenggara pemilu. Sebab pembentukan DKPP mengamanatkan agar perkara pelanggaran etik penyelenggara pemilu diproses oleh lembaga pengadilan etik yang independen sebagaimana konsepsi peradilan etik.

Lebih lanjut dapat dilihat dalam UU No. 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu, ketentuan tentang putusan DKPP bersinggungan dengan kewenangan lembaga peradilan sebagaimana ditentukan dalam UU No. 5 Tahun 1986 tentang PTUN. Ketidakselarasan tersebut menjadikan pembentukan UU No. 15/2011 dapat dikatakan belum memenuhi unsur pembentukan undang-undang yang baik. Sebagaimana menurut Erman Radjagukguk⁵⁶, yakni salah satunya adalah harus sinkron dengan undang-undang lain.

5. Model Kelembagaan DKPP dalam Menegakkan Etik Penyelenggara Pemilu

Dari pertimbangan hakim konstitusi dalam putusan nomor 31/PUU-XI/2013, dapat disimpulkan pula bahwa Mahkamah

⁵⁶ Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Baik*. (Jakarta: Rajawali Pers, 2013), hlm. 136

Konstitusi menilai lembaga pembinaan eksternal dapat memberikan putusan berupa sanksi pemberhentian kepada *addressaat*-nya untuk dilaksanakan, sepanjang ditentukan demikian dalam undang-undang.

Addressaat putusan dewan etik, dalam hal ini penyelenggara pemilu tetap memperoleh kewenangannya dalam hal mengangkat dan memberhentikan anggotanya melalui tindakan administratif sebagaimana ketentuan undang-undang penyelenggara pemilu, Pasal 27 ayat (4), Pasal 41 ayat (2), Pasal 44 ayat (2), Pasal 48 ayat (3), Pasal 46 ayat (2), Pasal 50 ayat (2), serta Pasal 99 ayat (3), yang masing-masing telah dijelaskan dalam pembahasan sebelumnya. Hal tersebut membantah posita pemohon yang mendalilkan lembaga pembinaan eksternal tidak seharusnya diberikan kewenangan untuk memutus dengan putusan yang bersifat final sehingga menegasikan kewenangan pembinaan dan supervisi yang dimiliki oleh Bawaslu dan KPU.

Model kelembagaan penegak etik yang demikian dapat menjadi contoh dalam pembentukan atau revitalisasi lembaga-lembaga kontrol independen yang hanya memiliki wewenang memberikan rekomendasi, meskipun penerapannya tetap harus melalui penyesuaian. Sebab bagi komisi negara independen, kemandirian tercermin dalam bentuk fungsi yang tidak sebatas dapat memberikan rekomendasi, namun lebih jauh yakni dapat

menjatuhkan sanksi.⁵⁷ UU No. 15/2011 yang memberikan kewenangan kepada DKPP untuk memutus perkara pelanggaran etik pemilu dan putusan Mahkamah Konstitusi nomor 31/PUU-XI/2013 berkaitan dengan hal itu dapat menjadi preseden positif bagi komisi negara independen.

B. Akibat Hukum Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 31/PUU-XI/2013 Tentang Sifat Final dan Mengikat Putusan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP)

Putusan-putusan Mahkamah Konstitusi adalah cerminan mekanisme kontrol atas kekuasaan legislatif dalam hal terdapat kekeliruan baik formal maupun substansial dalam proses legislasi. Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, putusan yang dijatuhkan oleh Mahkamah Konstitusi dalam pengujian undang-undang cukup bervariasi yakni mulai dari dikabulkan, dikabulkan sebagian, ditolak, hingga tidak dapat diterima. Bentuk putusan-putusan tersebut, tentunya masing-masing memiliki konsekuensi tersendiri. Dengan sendirinya, putusan tersebut tidak dapat dilepaskan dari asas *erga omnes* yang memiliki kekuatan mengikat secara hukum terhadap seluruh komponen bangsa, sehingga semua pihak harus tunduk dan taat melaksanakan putusan tersebut.

⁵⁷ Denny Indrayana, *Op.cit.*, hlm. 86.

Dalam amar putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 31/PUU-XI/2013 atas pengujian Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu, majelis hakim konstitusi mengabulkan permohonan pemohon untuk sebagian, yaitu;

1. Frasa “bersifat final dan mengikat” dalam Pasal 112 ayat (12) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai, “Putusan sebagaimana dimaksud pada ayat (10) bersifat final dan mengikat bagi Presiden, KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, dan Bawaslu”;
2. Frasa “bersifat final dan mengikat” dalam Pasal 112 ayat (12) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai, “Putusan sebagaimana dimaksud pada ayat (10) bersifat final dan mengikat bagi Presiden, KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, dan Bawaslu”.

Berdasarkan model implementasi putusan Mahkamah Konstitusi, putusan yang diucapkan dalam sidang pleno terbuka untuk umum pada Kamis, 3 April 2014 tersebut dikategorikan sebagai putusan inkonstitusional bersyarat (*conditionally unconstitutional*).

Artinya, pasal yang dimohonkan diuji tersebut adalah inkonstitusional jika syarat yang ditetapkan oleh Mahkamah Konstitusi tidak dipenuhi. Dengan demikian pasal yang dimohonkan diuji tersebut pada saat putusan dibacakan adalah inkonstitusional dan akan menjadi konstitusional apabila syarat sebagaimana ditetapkan oleh Mahkamah Konstitusi dipenuhi oleh *addressaat* putusan Mahkamah Konstitusi.⁵⁸

Adapun akibat hukum yang ditimbulkan oleh putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 31/PUU-XI/2013 berdasarkan studi pustaka yang dilakukan penulis yaitu:

1. Memperjelas Kewenangan Antara DKPP dan PTUN

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 31/PUU-XI/2013 memperjelas kewenangan DKPP dan PTUN yang sebelumnya saling bersinggungan. Melalui amar putusannya Mahkamah Konstitusi memaknai sifat final dan mengikat putusan DKPP hanya berlaku pada pelaksana putusan yakni Presiden, KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, dan Bawaslu; serta menegaskan bahwa PTUN berwenang memeriksa keputusan tata usaha negara yang didasarkan pada putusan DKPP.

Lebih lanjut majelis hakim konstitusi menilai, oleh karena putusan DKPP pada dasarnya masih memerlukan pelaksanaan, maka pelaksanaan dari putusan DKPP ini justru memungkinkan

⁵⁸ Syukri Asy'ari dkk, *Model Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Pengujian Undang-Undang*, (Jakarta: Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal MK RI, 2013), hlm. 10.

pemohon serta pihak-pihak yang dirugikan, menggugatnya di PTUN. Artinya, meskipun DKPP putusannya final dan mengikat berlaku badan atau pejabat TUN tersebut, justru keputusan badan atau pejabat tersebut nantinya berpeluang dikoreksi melalui peradilan sampai putusannya nanti memiliki sifat final dan mengikat dalam arti putusan yang *inkracht van gewijsde*.

2. Keputusan Administrasi yang Didasarkan pada Putusan DKPP dapat Menjadi Objek Gugatan di Peradilan Tata Usaha Negara

Dalam pertimbangan hakim konstitusi pada putusan nomor 31/PUU-XI/2013, ditegaskan bahwa keputusan Presiden, KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, maupun Bawaslu merupakan sebuah produk keputusan pejabat TUN yang bersifat konkrit, individual, dan final sehingga memungkinkan untuk menjadi objek gugatan di peradilan TUN. Sebab putusan DKPP yang final dan mengikat dimaknai hanya berlaku bagi Presiden, KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, maupun Bawaslu yang melaksanakan Putusan DKPP.

Sebagai salah satu contoh adalah gugatan tata usaha negara mantan Anggota dan Ketua Panwaslu Kota Makassar. Dalam perkara nomor: 05/G/2015/PTUN.Mks, yang menjadi objek sengketa adalah Surat Keputusan Bawaslu Sulsel Nomor :052-KEP Tahun 2014 bertanggal 17 November 2014 tentang Pemberhentian

Tetap Anggota Panwaslu Kota Makassar, a/n DR. Amir Ilyas, SH.,MH. Meskipun surat keputusan tersebut didasarkan pada putusan DKPP Nomor: 290/DKPP-PKE-III/2014 yang dibacakan dalam sidang terbuka untuk umum pada hari Selasa, 11 November 2014, namun menurut majelis hakim PTUN Makassar yang menilai perkara tersebut, bahwa Bawaslu Sulsel sudah tepat didudukkan sebagai pihak tergugat karena telah menerbitkan objek sengketa.

Lebih lanjut Mahkamah Konstitusi pun menilai bahwa peradilan TUN berwenang memeriksa dan menilai kembali putusan DKPP yang menjadi dasar keputusan Presiden, KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, maupun Bawaslu. Adapun untuk menilai apakah objek sengketa bertentangan dengan AAUPB maka dalam mempertimbangkan pokok perkara tersebut majelis hakim PTUN mempertimbangkan dari aspek kewenangan, prosedural formal, dan substansi materilnya. Dalam perkara nomor: 05/G/2015/PTUN.Mks, majelis hakim berpendapat kewenangan objek sengketa yang diterbitkan tergugat dinyatakan tidak sah sehingga aspek lain tidak lagi dipertimbangkan. Dengan kata lain prosedural formal dan substansi materil pemberhentian tidak dipertimbangkan dalam perkara ini, sehingga tidak sampai pada menilai kembali putusan DKPP Nomor: 290/DKPP-PKE-III/2014.

Sebagaimana yang telah diuraikan di atas, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 31/PUU-XI/2013 memberikan peluang pemeriksaan kembali pemberhentian penyelenggara pemilu di PTUN. Melalui gugatan atas keputusan pejabat TUN yang didasarkan pada putusan DKPP, pihak-pihak yang merasa dirugikan dimungkinkan melakukan perlawanan. Sedang sebagai pihak yang mengeluarkan keputusan maka pejabat TUN dalam hal ini presiden atau penyelenggara pemilu didudukkan sebagai pihak tergugat.

Lebih lanjut pada pembahasan sebelumnya dijelaskan kewenangan pemberhentian penyelenggara pemilu secara administratif tetap ada pada presiden dan penyelenggara pemilu yang memiliki fungsi pembinaan dan supervisi terhadap anggotanya. Oleh karena setiap penggunaan kewenangan pemerintahan di dalamnya terkandung pertanggungjawaban, maka dengan kata lain presiden atau penyelenggara pemilu selaku tergugat merupakan pihak yang menanggung pertanggungjawaban di PTUN.

Namun untuk digarisbawahi pula bahwa terbitnya keputusan presiden atau penyelenggara pemilu tersebut didasarkan pada perintah putusan DKPP yang wajib dilaksanakan oleh *addressaat*. Tatkala putusan DKPP diucapkan dalam sidang pleno maka lahir kekuatan mengikat putusan yang mana dalam amarnya tertuang sanksi yang dijatuhkan kepada teradu, serta kewajiban presiden atau penyelenggara pemilu untuk melaksanakan putusan tersebut.

Sehingga keluarnya pelaksanaan putusan yang berupa keputusan presiden atau penyelenggara pemilu bersifat sekadar menetapkan mengikatnya sanksi atau *declaratoir*. Lebih lanjut keputusan *declaratoir* (*rechtsvaststellende beschikking*) berarti keputusan tersebut tidak mengubah hak dan kewajiban yang telah ada, tetapi sekadar menyatakan hak dan kewajiban tersebut⁵⁹.

Di luar dari pihak yang menanggung pertanggungjawaban di PTUN, hal yang juga penting dari mekanisme perlawanan yang peluangnya terbuka melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 31/PUU-XI/2013, adalah bertolak belakangnya mekanisme tersebut dengan urgensi pembentukan peradilan etik. Dalam pembahasan sebelumnya telah diuraikan bahwa pembentukan peradilan etik dilatarbelakangi oleh dua hal; *pertama* adanya kebutuhan atas lembaga peradilan yang memeriksa etik untuk menjaga kehormatan jabatan publik, *kedua* bahwa perkara pelanggaran etik memiliki wilayah yang khusus dimana di dalamnya berjalan norma hukum dan norma etik secara bersamaan.

Dalam peradilan etik pun berjalan sejumlah prinsip-prinsip khusus di antaranya:

- (1) *Presumption of ethical* atau praduga beretika artinya sebelum DKPP memutuskan dalam sidang pembacaan

⁵⁹ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara Edisi Revisi*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2014), hlm. 157.

putusan, Teradu masih belum bisa dinyatakan melanggar kode etik.

- (2) *Equality before the law and ethic*, persamaan kedudukan di depan hukum dan etika.
- (3) *Fair trial* Peradilan DKPP adalah peradilan yang adil dan tidak memihak.
- (4) *Openbaar Vergadering*, sidang-sidang yang dilakukan oleh DKPP dilakukan secara terbuka, dapat dihadiri oleh masyarakat umum dan dapat diliput oleh media massa.
- (5) Asas Pembuktian Bebas maksudnya “Majelis Panel” hanya menetapkan beban pembuktian.
- (6) *Audio et alterampartem*, para pihak harus didengar baik itu Pengadu, Teradu, Saksi, para pihak dan saksi ahli.
- (7) *Judex ne procedat ex officio*. Majelis DKPP bersifat menunggu artinya DKPP tidak dapat mendorong masyarakat untuk melapor ke DKPP tetapi jika ada laporan DKPP tidak akan menolak.
- (8) *Dominus litis*, dalam sidang DKPP hakimlah yang aktif dalam menggali dugaan pelanggaran kode etik.
- (9) *Judex debet judicare secundum allegata et probate*, hakim mengadili berdasarkan perkara yang diajukan beserta bukti-buktnya dalam sidang.

(10) *Verhandlungsmaxime*, para pihak yang wajib membuktikan apa yang disangkakan dan bukan hakim.

Karena itu, Earl Warren, Ketua Mahkamah Agung Amerika Serikat (1953-1956) pernah menyatakan, "*In civilized life, law floats in the sea of ethics*" (Di dalam kehidupan yang beradab, hukum mengapung di atas samudera etika). Dengan cakupan yang lebih luas itu, maka suatu perbuatan yang melanggar hukum sudah pasti dapat dikategorikan sebagai perbuatan melanggar etika, tetapi suatu perbuatan yang melanggar etika belum tentu merupakan perbuatan yang melanggar hukum. Berangkat dari uraian di atas maka perkara pelanggaran etik tidak dapat diperiksa oleh peradilan hukum dalam hal ini PTUN.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Untuk mengakhiri pembahasan ini, berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan yang telah diuraikan di atas, adapun beberapa pokok penting yang penulis dapat simpulkan sebagai berikut:

1. Pertimbangan Hakim Mahkamah Kontitusi dalam memutus perkara nomor: 31/PUU-XI/2013 terkait sifat final dan mengikat putusan DKPP, yaitu: *Pertama*, putusan final dan mengikat DKPP tidak dapat disamakan dengan putusan final dan mengikat dari lembaga peradilan pada umumnya. *Kedua*, Sifat final dan mengikat dari putusan DKPP haruslah dimaknai final dan mengikat bagi Presiden, KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, maupun Bawaslu dalam melaksanakan putusan DKPP. Adapun keputusan Presiden, KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, maupun Bawaslu adalah merupakan keputusan pejabat TUN yang bersifat konkrit, individual, dan final yang dapat menjadi objek gugatan di peradilan TUN.
2. Akibat Hukum dari Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 31/PUU-XI/2013 Tentang Sifat Final dan Mengikat Putusan DKPP, yaitu: *pertama*, memperjelas kewenangan DKPP dan PTUN yang sebelumnya saling bersinggungan dengan memaknai sifat final dan mengikat putusan DKPP hanya berlaku pada pelaksana putusan, sehingga PTUN berwenang memeriksa keputusan tata usaha

negara yang didasarkan pada putusan DKPP. *Kedua*, keputusan administrasi yang didasarkan pada putusan DKPP dapat menjadi objek gugatan di Pengadilan Tata Usaha Negara. Terbukanya mekanisme perlawanan atas keputusan tersebut, bertolak belakang dengan urgensi pembentukan peradilan etik yang dilatarbelakangi oleh dua hal; *pertama* adanya kebutuhan atas lembaga peradilan yang memeriksa etik untuk menjaga kehormatan jabatan publik, *kedua* bahwa perkara pelanggaran etik memiliki wilayah yang khusus dimana di dalamnya berjalan norma hukum dan norma etik secara bersamaan. Olehnya itu perkara pelanggaran etik tidak dapat diperiksa oleh peradilan hukum dalam hal ini PTUN.

B. Saran

Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan, penulis menarik beberapa saran sebagai berikut:

Putusan Mahkamah Konstitusi yang menafsirkan frasa final dan mengikat berlaku hanya kepada pelaksana putusan membuat keputusan administrasi yang didasarkan pada putusan DKPP dapat digugat di PTUN. Oleh karena terbukanya mekanisme perlawanan atas keputusan tersebut bertolak belakang dengan urgensi pembentukan peradilan etik, maka menurut hemat penulis, kerancuan ini dapat diluruskan dengan menjadikan DKPP sebagai badan

peradilan khusus pemilu di bawah Mahkamah Agung sejalan dengan amanat UU No. 8 Tahun 2015.

Melalui penyusunan undang-undang peradilan khusus pemilu dirumuskan bentuk peradilan yang menangani pelanggaran pemilu sekaligus pula tetap menangani pelanggaran etik penyelenggara pemilu dengan mempertahankan asas dan prinsip yang telah ada di DKPP. Dengan demikian pembentukan pengadilan khusus pemilu dapat menjembatani kerancuan yang ada sebelumnya. Sehingga norma hukum dan norma etik akan saling terintegrasi dalam pengadilan khusus pemilu tersebut, pun segala perkara dalam proses pemilu penanganannya dapat terpusat dalam satu badan peradilan.

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

Adnan Jamal. 2009. *Konfigurasi Politik dan Hukum Institutionalasi Judicial Review di Indonesia*. Makassar: Pustaka Refleksi.

Alfonsus Sutarno. 2008. *Etiket Kiat Serasi Berelasi*. Yogyakarta: Kanisius.

Jimly Asshiddiqie. 2005. *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*. Jakarta: Yarsif Watampone.

_____. 2014. *Peradilan Etik dan Etika Konstitusi*. Jakarta: Sinar Grafika.

_____. 2010. *Perihal Undang-Undang*. Jakarta: Rajawali Pers.

Miriam Budiardjo. 2008. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Pustaka.

Peter Mahmud Marzuki. 2011. *Penelitian Hukum*. Cetakan Ketujuh. Jakarta: Kencana.

Ridwan HR. 2014. *Hukum Administrasi Negara Edisi Revisi*, Jakarta: Rajawali Pers.

Rocky Marbun, dkk. 2012. *Kamus Hukum Lengkap*, Jakarta: Visi Media.

Rozali Abdullah. 2008. *Mewujudkan Pemilu yang Berkualitas (Pemilu Legislatif)*. Jakarta: Rajawali Pers.

Syukri Asy'ari dkk. 2013. *Model Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Pengujian Undang-Undang*, Jakarta: Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal MK RI.

Titik Triwulan Tutik. 2010. *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*. Jakarta: Kencana.

Yuliandri. 2013. *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Baik*. Jakarta: Rajawali Pers.

Zainuddin Ali. 2011. *Metode Penelitian Hukum*. Cetakan Ketiga. Jakarta: Sinar Grafika.

Skripsi dan Jurnal:

Ahsan Yunus. 2011. *Analisis Yuridis Sifat Final dan Mengikat (Binding) Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*. Makassar: Skripsi FH-UH.

Heikal A.S Pane. 2009. *Penerapan Uitvoerbaar*. Jakarta: Skripsi FH-UI.

Muldiana. 2013. *Analisis Yuridis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 5/PUU-X/2012 Tentang Sistem Pendidikan Nasional*. Makassar: Skripsi FH-UH.

Denny Indrayana, *Komisi Negara Independen Evaluasi Kekinian dan Tantangan Masa Depan*. Majalah Hukum Nasional: DEPKUMHAM RI.

Perundang-undangan:

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu.

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

Peraturan Bersama KPU, Bawaslu dan DKPP Nomor 1, 11, 13 Tahun 2012 Tentang Kode Etik Penyelenggara Pemilu.

Peraturan DKPP Nomor 1 Tahun 2013 tentang Pedoman Beracara Kode Etik Penyelenggara Pemilihan Umum.

Peraturan DKPP Nomor 2 Tahun 2013 tentang Pemeriksaan Pelanggaran Kode Etik Penyelenggara Pemilu di Daerah.

Sumber lainnya:

Booklet DKPP 12 Juni 2014. *Sejarah Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP)*.

Majalah Konstitusi No. 87 Mei 2014. *Meluruskan Putusan DKPP*.

Thomas Korten, *Etika Pejabat Publik*. Dikutip dari laman website unisosdem.org

http://www.unisosdem.org/article_detail.php?aid=7691&coid=3&caid=31&gid=3 diakses tanggal 7 September 2015 pukul 20.00 WITA.

DKPP. *Subjek dan Objek Perkara DKPP*. Dikutip dari laman website www.dkpp.go.id

<http://www.dkpp.go.id/index.php?a=detilberita&id=1758> diakses tanggal 5 September 2015 Pukul 22.36 WITA.

_____, *Asas-Asas Pengadilan Etik*. Dikutip dari laman website www.dkpp.go.id

<http://www.dkpp.go.id/index.php?a=detilberita&id=1754> diakses tanggal 5 September 2015 Pukul 22.19 WITA.

_____, *10 Prinsip Peradilan Kode Etik Penyelenggara Pemilu*. Dikutip dari laman website www.dkpp.go.id

<http://www.dkpp.go.id/index.php?a=detilberita&id=1754> diakses tanggal 5 September 2015 Pukul 22.19 WITA.

Saldi Isra, *Makalah Keterbukaan Pengadilan dan Akses terhadap Keadilan*. Dikutip dari laman

<http://www.saldiisra.web.id/index.php/21-makalah/makalah1/189->

keterbukaan-pengadilan-dan-akses-terhadap-keadilan.html diakses tanggal 28 Desember 2015 pukul 20.17 WITA.

Jimly Asshiddiqie. 2013. *Pengenalan DKPP*. Makalah. Diunduh dari laman website www.jimly.com

_____, 2013. *Pengenalan DKPP Kepada Para Hakim*. Makalah. Diunduh dari laman website www.jimly.com

_____, 2014. *Pengadilan Khusus*. Makalah. Diunduh dari laman website www.jimly.com